**СОДЕРЖАНИЕ**

Список принятых сокращений\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_3

Введение\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_4

Глава 1. Сущность и содержание государственного контроля и надзора \_\_\_\_6

1.1. Методы государственного управления\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_6

1.2. Соотношение контроля и надзора\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_17

1.3. Контроль и надзор в сфере реализации государственного управления\_\_22

Глава 2. Организационно правовые формы государственного контроля и надзора\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_30

2.1. Президентский контроль\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_30

2.2. Парламентский контроль\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_35

2.3. Контроль федеральных органов исполнительной власти\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_38

2.4. Прокурорский надзор\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_43

Глава 3. Процедура как форма реализации государственного контроля и надзора\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_50

3.1. Административная процедура в системе правовой юридической процедуры\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_50

3.2. Регламенты как вид правовой процедуры\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_55

3.3. Мероприятия по реализации государственного контроля и надзора\_\_\_\_71

Заключение\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_78

Список используемой литературы\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_80

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

РФ – Российская Федерация

ФЗ – Федеральный закон

ГПК – гражданский процессуальный кодекс

ТК – таможенный кодекс

АИС – автоматизированная информационная система

ЭАР – электронный административный регламент

**ВВЕДЕНИЕ**

В условиях современного существования, в Российской Федерации, все большее значение приобретает эффективное функционирование контроля и надзора, как элемента управляющего воздействия, направленное на регулирование отношений всех сфер жизни государства и общества. Реализация контроля и надзора содействуют проходящим в стране любого рода преобразованиям и придают им необходимую динамику в развитии. Также являются одним из важнейших факторов укрепления демократизма, становления правового государства и развития гражданского общества.

Государственное управление, либо управление в целом, не может осуществляться без взаимозаменяемого его контроля и надзора, ибо эффективное управление – есть искусство грамотного контроля. Тем более это так актуально для государства, взявшего курс на радикальное переустройство общества, которое в итоге, должно позволить ему перейти к принципиально новому этапу экономических отношений, а следовательно и к необходимости усиления внимания к контролю и надзору за реализацией преобразований, и чем последовательнее это внимание, тем стабильнее будет функционирование государства, а в его рамках достойное развитие общества.

Таким образом, актуальность работы обусловлена необходимостью изучения контроля и надзора, как одного из методов государственного управления, поскольку грамотная контрольно- надзорная деятельность обеспечивает стабильность государства, его плодотворное функционирование.

При подготовке работы были изучены труды ученых, изучавших данную проблему, такие как: Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, А.Ф. Козлов, А.М. Тарасов, Ю.А. Тихомиров.

Вопросы юридической деятельности изучали следующие ученые: С.С. Алексеев, П.П. Баранов, И.Я. Дюрягин, В.Н. Карташов, В.Н. Кудрявцев и др.

Государственный контроль исследовали Л.В. Акопов, В.К. Бабаев, А.И. Бобылев, В.В. Бурцев и др.

Вопросы организации и деятельности прокуратуры и других органов надзора были предметом научных исследований таких ученых, как: В.И. Басков, В.В. Клочков, Б.В. Коробейников, В.Г.Мелкумов, М.Н. Маршунов, Н,В. Мельников и др.

Объектом исследования является общественные отношения возникающие в процессе осуществления государственного контроля и надзора.

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

Работа посвящена исследованию государственного контроля и надзора.

Целью работы является изучение сущности, содержания и формы государственного контроля и надзора.

Для достижения установленной цели, были поставлены следующие задачи:

* раскрыть методы государственного управления.
* определить понятие терминов контроля и надзора.
* изучить контрольно - надзорную функцию в сфере реализации государственного управления.
* изучить организационно правовые формы в сфере реализации государственного контроля и надзора.
* рассматривать административную процедуру как форму реализации государственного контроля и надзора.

Методологическую основу исследования составляет обработка и анализ научной учебной литературы, в области государственного контроля и надзора. Так же используются методы классификации и сравнения.

**ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА**

* 1. **Методы государственного управления**

Метод управления представляет собой правовое средство, которое используется для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности. Категории формы и метода управления необходимо рассматривать в неразрывной связи. Следует отметить, что если форму управления можно достаточно ясно продемонстрировать, показать ее правовое содержание и основное назначение, то методы управления характеризуются "размытостью" содержания, меньшей степенью правовой регламентации. Существуют определенные сложности с пониманием категории метода управления, с отграничением ее от формы управления и метода правового регулирования. Методы управления применяются субъектами исполнительной власти и государственного управления, т. е. субъектами административного права. Содержание методов управления можно легко описать в словах, но порой очень трудно увидеть его конкретное проявление на практике. Форма управления включает в себя способы управляющего воздействия: например, органами публичного управления принимается административный акт, в котором устанавливается обязанность конкретных должностных лиц осуществлять контроль в соответствующей сфере деятельности юридических лиц и применять административные меры. Форма первична по отношению к методу. Форма управления показывает, что конкретные управленческие действия осуществляются путем оформления их, например, в правовой акт управления, который вызывает для субъектов юридические последствия. Метод управления дает возможность увидеть характер взаимоотношений между субъектом и объектом управления. Метод управления обязательно находит свое выражение в форме управления. Иначе говоря, если бы не было формы управления, методы управления, т. е. способы управляющего воздействия субъекта управления на объект, потеряли бы всякий смысл, ибо управляющее воздействие оставалось бы только идеей, желанием, но было бы лишено формального содержания.

В системе государственного управления методы управления являются важнейшим правовым средством. Методы государственного управления имеют и другие наименования, например: методы осуществления управленческих действий, методы управленческой деятельности, административно-правовые методы. Сущность этих понятий едина: методы управленческих действий — это определенные способы или приемы, которые используются органами публичного управления и их должностными лицами в установленных законами пределах при осуществлении управления, управленческих действий, административного воздействия в отношении соответствующих объектов и лиц.

С теоретической точки зрения вопрос о методах государственного управления целесообразно рассматривать с двух сторон:

1) теоретическое обоснование необходимости существования методов управления и их важность в управленческой среде;

2) формирование и нормативное обеспечение механизма его реализации.[[1]](#footnote-1)

Метод управления представляет собой способ достижения и решения целей, задач, осуществления функций государственного управления (или, в широком смысле, публичного управления) органами исполнительной власти. При помощи методов управления непосредственно осуществляются функции государства, решаются его задачи, обеспечивается правопорядок, права, свободы и законные интересы граждан, юридических лиц, различных организаций. Методы управления — необходимый элемент осуществления публичного управления в области экономического (хозяйственного), социального и административно-политического строительства и развития.

Вопрос о методах управления — это вопрос о том, каким образом решаются управленческие дела, при наличии каких способов управление достигает установленных целей, то есть это способы целенаправленного воздействия одного субъекта права на другого (на коллектив, группу или одного человека), особая связь конкретных индивидуумов и организаций, способы властных взаимоотношений между людьми.[[2]](#footnote-2)

Как отмечает В. М. Манохин, метод управления является связующим звеном между субъектом административного права и другими участниками отношений, заключая в себе не только волеизъявление, но и сам характер волеизъявления. Именно в характере волеизъявления, по мнению В. М. Манохина, и содержится существо метода управления.[[3]](#footnote-3)

Воздействие на объекты управления, реализуемое посредством метода управления, может быть различным по своему характеру, назначению и содержанию. В зависимости от этого можно говорить и о различных содержательных характеристиках самих методов управления. Во-первых, если управленческое воздействие характеризуется реализацией юридически властных действий по отношению к управляемому объекту, то речь идет о методах управления, применение которых влечет важные юридические последствия. Во-вторых, если методы управления направлены на организацию деятельности органов управления и управленческого персонала, а также на обеспечение управленческих органов необходимыми материалами и средствами, то эти методы могут быть названы организационными методами управления. В-третьих, если в процессе реализации метода управления главным образом осуществляется контроль за управляемым объектом в какой-либо сфере, то такие методы называются контрольными. В-четвертых, если методы управления направлены на обеспечение совершения различных процессуальных действий, то они носят название процессуальных методов управления.

Важнейшими среди указанных методов являются административно-правовые, т. е. такие, реализация которых сопровождается осуществлением государственных юридических властных полномочий органов государственного управления и их должностных лиц.

В настоящее время в системе государственного управления в области экономики оформляются и приобретают необходимое юридическое содержание методы общего регулирования, или методы административно-правового регулирования, которые содержат мощный и эффективный потенциал управляющего воздействия на экономические отношения. Это, например, государственный контроль в различных отраслях и сферах экономики; оказание финансовой бюджетной поддержки некоторым отраслям промышленности; обеспечение эффективного управления казенными предприятиями; антимонопольное регулирование; выдача лицензий, позволяющая определенным субъектам заниматься той или иной деятельностью. Эти и другие административно-правовые методы имеют целью защиту публичных интересов, усиление роли государства в осуществлении мероприятий, направленных на защиту правового порядка, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, поддержание дисциплины в области государственного управления.

Обычно в административно-правовой учебной литературе традиционно рассматриваются два универсальных метода управляющего воздействия в системе государственного управления: убеждение и принуждение. На практике эти методы имеют множество различных проявлений.

К убеждению как методу воздействия на людей прибегают в процессе принятия разъяснительных, воспитательных, поощрительных и других мер морального значения. Поощрение направлено, прежде всего, на сознание государственного служащего, должностного лица. Этот метод содержит в себе стимулирующий потенциал, который способствует обеспечению законности и дисциплины, как в системе государственного управления, так и во взаимоотношениях исполнительной власти с гражданами, юридическими лицами, различными субъектами правовых отношений.

Достижение целей и задач управления может обеспечиваться при помощи мер принудительного характера, в этом случае объекты управления вынуждены действовать в порядке, установленном нормативными правовыми актами. Иногда эти меры бывают превентивными, т. е. обеспечивающими правовой порядок, общественный порядок, установленный режим осуществления действий, в некоторых случаях меры принуждения направлены на наказание лиц, совершивших правонарушение (проступок); это могут быть меры административного, дисциплинарного, уголовного и материального характера. В некоторых случаях меры принуждения направлены на пресечение неправомерного поведения лиц, а также восстановление законного порядка в системе различных общественных отношений.

Методы управления бывают прямыми (административными) и регулирующего управления (экономическими). Последние в литературе называются методами косвенного управления.

Прямые методы характеризуются односторонностью государственно-властного воздействия субъекта управления на объекты (граждан, юридических лиц, государственных и муниципальных служащих). Лицо, осуществляющее управление, принимает властные, влекущие юридические последствия правовые акты управления, которые обязательны для исполнения соответствующими лицами. Неисполнение постановления, приказа, распоряжения является нарушением дисциплины и может повлечь за собой применение к виновному установленных законом мер принуждения. Сама идеология государственного управления требует наличия в арсенале методов управления подобных методов прямого властвующего (административного) воздействия. В широком смысле административные методы обеспечивают единство исполнительной власти, дисциплину и порядок во взаимоотношениях различных субъектов и институтов государственного управления, законность функционирования органов исполнительной власти.

Административные методы воздействуют на сознание, волю и поведение лиц, которым адресованы данные методы. При реализации данных методов не происходит прямого экономического воздействия на субъекты права, материально-имущественные последствия их применения либо отсутствуют вообще, либо незначительны. При использовании прямых методов управления объекты управления лишены возможности осуществлять управление по своему усмотрению, они обязаны выполнить полученное предписание в рамках установленных административных процедур. Большое значение в этом случае приобретают положения не только законов, но и иных нормативных правовых актов, содержащих предписания, порядок их выполнения, а также контрольно-надзорные средства и инструменты. Характерной особенностью прямых методов управления является контроль за выполнением объектами управления (должностными лицами, служащими, подчиненными, гражданами, юридическими лицами) отданных распоряжений и приказов, иных административных актов; в необходимых случаях специальными субъектами могут быть применены меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим установленных требований.

Полноценное достижение целей и задач государственного управления невозможно без использования методов прямого административного воздействия на субъекты права. Прямое воздействие — это издание приказа, распоряжения, исходящего от вышестоящего должностного лица или от управляющего субъекта, имеющего соответствующие полномочия. При прямом управляющем воздействии на управляемые субъекты не требуется дополнительного согласования применяемых административных мер. Внеэкономический характер административных методов обусловлен отсутствием воздействия на материальные интересы управляемых, т. е. последние обязаны подчиняться соответствующим распоряжениям и указаниям субъекта государственного управления, не рассчитывая на получение материальной выгоды или материального поощрения. Должное поведение достигается добровольным соблюдением соответствующих положений, распоряжений и указаний, т. е. главное воздействие здесь — моральное. При этом субъекты, которые обязаны подчиняться распоряжениям управляющего лица, обладают соответствующим правовым статусом, который и обеспечивает их должное поведение.

Прямое административное воздействие государства и его органов на экономические отношения необходимы также для обеспечения реализации государством своей экономической функции.

Основными проявлениями прямого административного воздействия государства, в области экономики, являются следующие:

* монопольное государственное осуществление отдельных видов экономической деятельности (например, таможенная деятельность);
* государственное управление и централизованное регулирование хозяйственной деятельности казенных предприятий;
* управление объектами государственной собственности;
* осуществление государственного контроля в экономической сфере;
* регистрационные, разрешительные и лицензионные мероприятия и т. д.[[4]](#footnote-4)

Административные методы можно классифицировать по различным основаниям:

1. В зависимости от формы выражения административные методы управления могут быть правовыми (содержатся в нормативных правовых актах и имеют свое правовое содержание) и организационными (характеризуются осуществлением субъектом управления определенных организационно-управленческих действий);
2. На основе административно-правовых признаков выделяются нормативные (применяются с целью принятия нормативных правовых актов, содержащих общеобязательные правила поведения) и индивидуальные (применяются с целью принятия индивидуального административного акта) методы управления;
3. По степени управляющего воздействия на объекты управления различают императивные (содержат запреты, прямые административные команды, государственно-властные предписания, обязывающие к совершению необходимых действий или соответствующего должностного поведения), уполномочивающие (разрешают совершить определенные действия или принять соответствующие акты управления), поощрительно-рекомендательные (содержат поощрение или рекомендации по осуществлению определенных действий, соответствующего поведения) методы управления.

Методы регулирующего (непрямого) управления в литературе называются также экономическими методами. Их применение обеспечивает удовлетворение экономических или материальных интересов объектов управления при достижении их должного поведения. Управляющий субъект создает благоприятные условия для достижения целей и решения задач управления путем воздействия на индивидуальные интересы управляемых субъектов. Материальное (или экономическое) стимулирование является движущей силой, обеспечивающей соблюдение управляемыми субъектами установленных правил и положений в своей деятельности; таким образом, достигаются цели управления в развитии как внутриаппаратных, так и экономических отношений. Эффективное управляющее воздействие на управляемых со стороны органов государственного управления достигается при применении экономических методов косвенным путем.

Думается, что термин "косвенные методы управления" — не самое верное в данном случае обозначение. Экономическое воздействие (или экономическое принуждение) является таким же прямым способом воздействия, как и прямое административное воздействие при помощи приказа или распоряжения. Несмотря на известную долю условности в формулировке данного понятия ("косвенное воздействие"), в основе соблюдения правил или требований всегда находятся обязанности и соответствующие интересы лиц. Применение косвенных методов не дает управляемому субъекту возможности действовать по собственному усмотрению, всегда для него что-то предусматривается, хотя при этом ему обеспечивается материальный интерес.

Экономические методы публичного управления, так же, как и административные, должны применяться только на основании нормативных положений. Стимулирующее воздействие этих методов управления должно проявляться в системе публичного управления с высокой степенью очевидности, значимости и эффективности. Только тогда административная система, имеющая государственно-властную управленческую природу и базирующаяся в основном на административных "командах", понимаемых в демократическом смысле, обеспечивает должный уровень управляемости государством и обществом. Среди необходимых элементов так называемого косвенного государственного регулирования рыночной экономики учеными выделяются следующие: государственная информация и прогнозы; государственные программы, контракты и заказы; регулирование динамики цен, доходов, занятости, профессиональной подготовки; налоговая и амортизационная политика.[[5]](#footnote-5)

Следует иметь в виду, что все существенные особенности публичного управления, налагающие свой отпечаток, как правило, на все административно-правовые институты, оказывают влияние и на административные и экономические методы осуществления управленческих действий. Это объясняется тем, что субъекты государственного управления наделены государственно-властными полномочиями, необходимым объемом компетенции, особым правовым статусом обладают и государственные и муниципальные служащие, все должностные лица, которые в необходимых случаях могут и обязаны осуществлять в рамках установленных административных процедур как административные, так и экономические методы управления.

Административные и экономические методы, имея различное назначение и содержание, на практике, как правило, взаимосвязаны и имеют общие черты: управленческое содержание; субъекты применения; объекты управляющего воздействия; необходимость достижения целей и решения задач управления; форма осуществления управляющего воздействия (принятие административного акта или правового акта управления).

Вместе с тем в различных отраслях и сферах государственного управления обнаруживается преобладающее использование тех или иных методов управления. Например, в сфере организации и функционирования органов государственной безопасности или органов внутренних дел преобладает применение административных методов, а в области образования, науки, здравоохранения наряду с прямым административным воздействием большое значение имеют экономические методы, также в области управления промышленностью большую роль играют экономические методы, хотя не исключаются методы административного регулирующего воздействия.

В систему способов управляющего воздействия входят как традиционные (например, распоряжение о совершении необходимых действий, содержащееся в принятом правовом акте управления), так и новые методы, необходимость которых только обосновывается. Например, в литературе встречаются предложения ввести в систему методов управления такой метод, как управленческое консультирование.[[6]](#footnote-6)

В данном случае речь идет о возможности создания специальных консультативных органов (должностей) в органах исполнительной власти и предоставления им права привлекать специалистов в различных сферах управления для оказания консультирования. Очевидно, в этом случае необходимо специальное решение, исходящее от Правительства РФ, в котором бы устанавливались процедурные вопросы управленческого консультирования, определялись условия учета результатов и выводов оказанного консультирования. Управленческое консультирование, как и другие методы управления, прежде всего, должно быть направлено на усиление результативности управленческой деятельности, повышение эффективности управленческого труда.

Административные методы государственного управления, содержащие регулирующие нормы, дозволения, предписания, разрешения, запреты — необходимый элемент существования и функционирования системы государственного управления. Нельзя переоценивать или, наоборот, недооценивать административные методы осуществления управленческих действий, поскольку они являются необходимым атрибутом демократической административной системы. В условиях правовой государственности они должны применяться субъектами публичного управления в соответствии с установленными процедурными правилами и для решения соответствующих управленческих задач. Эффективность и законность применяемых административных методов управления во многом зависит от управленческого персонала, его правовой культуры, образования, условий осуществления управленческой деятельности.

В качестве еще одной группы методов государственного управления в литературе выделяются социально-психологические методы управляющего воздействия, которые должны способствовать созданию в органах исполнительной власти благоприятного и устойчивого морально-психологического климата.[[7]](#footnote-7) Не отрицая важности данных методов управления, следует заметить, что они не имеют правового содержания. Социально-психологические методы, как и социологические методы управления, являются объектом изучения психологии и социологии государственного управления.[[8]](#footnote-8) Однако в силу того, что они используются в управленческой практике, важное значение приобретает специфическая подготовка лиц, применяющих данные методы управления. В этом смысле следует признать целесообразным для государственных и муниципальных служащих, для должностных лиц, особенно руководящего управленческого персонала органов исполнительной власти, регулярное повышение квалификации не только в юридической сфере, но и в области психологии, социологии и этики публичного управления.

**1.2. Соотношение контроля и надзора**

Множество внимания, различных ученых, уделяется изучению соотношения контроля и надзора.

А. П. Алехин не разделяет понятия «контроль» и «надзор» по их функциональ­ному назначению, указывая на то, что контроль служит не только для обеспече­ния дисциплины и законности, но и для государственного управления. Автор подчеркивает зависимость организации и осуществления контроля от особенностей правового положения предприятий, учреждений и организаций государственного и негосударственного секторов в экономике и других сферах. При раскрытии содержа­ния надзора, им используется термин «контроль»[[9]](#footnote-9). Исходя из контекста работы А. П. Алехина, можно определить, что термины «контроль» и «надзор» тождественны.

Много внимания уделяет в своих научных трудах исследованию государствен­ного контроля и надзора М.С. Студеникина. По ее мнению, от организации контрольно надзорной деятельности во многом зависит поддержание законности, дисциплины и правопорядка.[[10]](#footnote-10) Исследуя понятия «контроль» и «надзор» М.С. Студеникина счита­ет, что эти понятия следует различать по широте, охватываемой обследованием сфе­ры деятельности, а также по специфике методов и правовых форм воздействия. Для контроля характерна та особенность, что он не ограничивается кругом вопросов, свя­занных с соблюдением обязательных предписаний - законов и других нормативных актов. Органы контроля интересуются не только тем, не нарушил ли субъект управ­ления действующее законодательство, но и тем, насколько правильно, целесообразно и эффективно он использовал все предоставленные ему полномочия. Специфика ад­министративного надзора проявляется в ограничении пределов его компетенции про­веркой только законности действия конкретного объекта. При этом, М.С. Студеникина, абсолютно верно замечает, что органов «чистого» административного надзора не существует, ибо в практической деятельности наблю­дается сочетание элементов внешнего контроля и административного надзора, в связи с чем, весьма трудно в каждом конкретном случае отграничить, где именно кон­чается надзор и начинается контроль. М. С. Студеникина особо подчеркивает, что надзор - это суженный контроль, но суженный только в отношении своего приложе­ния. Таким образом, можно сделать вывод, что М.С. Студеникина разграничивает понятия «административный надзор» и «административный контроль», опираясь на критерии проверки целесообразности и эффективности деятельности. Данная пози­ция, на наш взгляд, представляется весьма интересной. Вместе с тем она не полно­стью отражает цели контроля и надзора и не дает возможности четко разграничить эти понятия.

Особого внимания по данному вопросу заслуживает позиция Д.Н. Бахраха. Он замечает, что контроль, являясь одной из важнейших функций административной власти, включает в себя наблюдение за законностью и целесообразностью деятельно­сти, оценку ее с позиций правовых, научных, социально-политических, организаци­онно-технических.

Ограниченным, суженным контролем является надзор. Административный надзор - это надведомственный специализированный систематический контроль го­сударственной администрации за соблюдением гражданами и организациями право­вых и технико-правовых норм. Он обеспечивает охрану соответствующих общест­венных отношений и материальных ценностей не только от правонарушений, но и от объективно противоправных действий, стихийных явлений.

По мнению Д. Н. Бахраха, в условиях сокращения государственного вмеша­тельства в деятельность организаций, граждан, перехода к правовому государству, объем надзора будет увеличиваться за счет сужения контроля. Кроме того, объем над­зорной деятельности расширяется потому, что в жизни общества увеличивается роль технических средств, разнообразных технических правил, контроль за соблюдением которых — важное условие обеспечения безопасности.

Также необходимо рассмотреть мнение Д. М. Овсянко: «не следует отождествлять понятия контрольной и надзорной деятельности, необходимо определить особенности, назначение и место каждого в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государствен­ном управлении».[[11]](#footnote-11) По ег мнению, контроль и надзор различаются по со­держанию, по объектам наблюдения и проверки, по субъектам, их осуществ­ляющим и реализуются в различных организаци­онных и правовых формах.

Подводя итоги анализу существующих точек зрения на проблему трактовки понятий «контроль» и «надзор», следует отметить, что многие ученые в своих науч­ных трудах используют эти термины, либо не поясняя их, либо укладываясь в приве­денные классификации. Вместе с тем, до настоящего времени не выработаны универ­сальные, законодательно закрепленные критерии, позволяющие разграничить кон­троль и надзор.

Также, из выше изложенного, можно сделать выводы о более четком понимании терминов контроль и надзор.

Сущность контроля заключается в проверке соответствия результатов заданным параметрам, его целям, а содержание - в том, что уполномоченные органы и лица, используя организационно-правовые способы и средства, в рамках компетенции выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных объектов нормативным предписаниям и нормативно-правовым актам, поставленным перед ними задачам; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, степень отклонения от поставленных целей, запланированных способов и результатов и непосредственно принимают меры по их устранению и привлечению к ответственности виновных.

Выявлены следующие признаки контроля: оптимальность, непрерывность, оперативность, властность и другие: его цели: охрана конституционного строя, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, повышение эффективности государственного управления, поддержание стабильности государственного устройства, обеспечение соответствия издаваемых нормативно-правовых актов Конституции РФ; функции: правоохраны, социальной превенции, воспитательная и некоторые другие.

Таким образом, контроль - это форма юридической деятельности, при которой управомоченные органы и лица в рамках контрольного производства, для получения юридически значимых результатов и оказания (обеспечения) регулирующего воздействия осуществляют на подконтрольных объектах сбор и проверку информации о фактическом выполнении нормативных предписаний, соблюдении требований нормативных и правовых актов и непосредственно принимают меры по предупреждению и пресечению допущенных нарушений (отклонений) в целях обеспечения охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан.

Сущность надзора заключается в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также в их предупреждении. Содержание надзора составляет основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законов в целях обеспечения верховенства закона и единства законности, обеспечения конституционных прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства. Причем это деятельность, основанная на принципах публичности, гласности, законности, независимости и др., имеющая свои функции и специфические признаки (особый субъектный состав; урегулированность процессуальными нормами; всегда государственная и властная и т.д.). Надзор в отличие от контроля не содержит административных функций.

Следовательно, надзор - это автономная форма юридической деятельности управомоченных субъектов, заключающаяся в совершении ими в соответствии со своей компетенцией юридически значимых действий по разрешению на поднадзорных объектах в строгом соответствии с законом конкретных юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения и укрепления законности и правопорядка, предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения прав и свобод граждан и охраняемых законом прав и интересов общества и государства.

Органами контроля фактически являются (и так они должны называться) все ныне действующие федеральные службы, а также все другие государственные органы, которые вправе при осуществлении проверок непосредственно вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольных структур (ограничивать, приостанавливать либо прекращать их деятельность) и самостоятельно привлекать правонарушителей (юридических и физических лиц) к юридической ответственности. Надзорные полномочия в полном объеме следует признать только за прокуратурой, как единственным органом государственного надзора (причем, высшего). Поэтому целесообразно внести изменения в законодательство в части уточнения (в дальнейшем - точного использования) таких понятий, как «контроль» и «надзор» и переименования контролирующих органов (например, Федеральная служба по контролю (но не по надзору) в той или иной сфере).

**1.3. Контроль и надзор в сфере реализации**

**государственного управления**

Произошедшие в Российской Федерации значительные преобразования в сфере государственного устройства, в социально-экономической системе, при появлении и нормативном закреплении различных форм собственности, с учетом стимулирования развития предпринимательской деятельности, активно способствуют развитию и качественному изменению государственного контроля и надзора.

Основным назначением функций демократического государства выступает установление эффективного механизма государственного управления в интересах общества. Это обусловливает, прежде всего, социальную и экономическую направленность действий, реализуемых в рамках государственных функций. Учитывая, что деятельность государства носит не произвольный характер, а характеризуется его сущностью и назначением, всякая функция государства также несет "заряд энергии", который ей дает общество в целом либо правящая группа. Не является исключением и контрольно-надзорная функция.

Раскрывая содержание категории "функция государства", необходимо отметить, что функции государства традиционно определяют как основные направления деятельности государства, обусловленные его сущностью, содержанием и стоящими перед ним целями и задачами. Следует также обратить внимание на то, что в настоящее время в юридической литературе предлагается трактовка функций государства не только как направлений его деятельности, но и как механизма государственного воздействия на общественные процессы.[[12]](#footnote-12)

В пределах осуществления функций государства рассматривается и разрешение поставленных перед ним задач, при этом функциями называются не только цели в данных масштабах, но и методы разрешения наиболее значимых проблем, стоящих перед обществом и государством.

К числу приоритетных задач любого государства следует отнести обеспечение социального мира в данном государстве. Поскольку всякое общество состоит из существенно различающихся по своему статусу, функциям, образу жизни, доходам, ментальности и иным признакам групп, всегда возникает проблема обеспечения государством и его институтами взаимно приемлемых условий их сосуществования в данном политическом пространстве, с тем, чтобы избежать перерастания существующих социальных противоречий в опасные для экономики и политической системы формы.

Из множества функций, осуществляемых государством, одной из важнейших являются защита прав и свобод человека. Человек, его права и свободы, - декларировано в статье 2 Конституции РФ[[13]](#footnote-13), - является высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина есть обязанность государства.[[14]](#footnote-14)

Именно социально-экономические аспекты деятельности государства, необходимо воспринимать через защиту прав и свобод человека и гражданина в различных сферах жизнедеятельности, а не сводить только к государственной поддержке социально уязвимых групп, так как речь идет о росте благосостояния и качества жизни в целом, с учетом повышения общественного благосостояния, улучшения качества и уровня жизни, рационального использования трудового потенциала и на этой основе роста эффективности функционирования экономики страны. Несмотря на то, что Конституция РФ в статье 7 называет Россию социальным государством, этот тезис не столько реальность, сколько перспективная цель, к которой надо стремиться. Такое стремление выразилось, в частности, в существенных изменениях содержания социальной направленности государства, связанных с реализацией национальных проектов, предложенных нашему обществу после 2000 г.[[15]](#footnote-15), и в проведении на территории России длительной экономической реформы.

Теоретически термин "функция" (functio) в переводе с латинского языка характеризуется как совершение, исполнение, отношение двух (группы) объектов.[[16]](#footnote-16) Кроме того "функция" определяется как "деятельность, обязанность, работа; внешнее проявление какого-либо объекта в данной системе отношений; роль; назначение"[[17]](#footnote-17); "отправление, деятельность; обязанность, круг деятельности; назначение, роль"[[18]](#footnote-18) и т.д.

Под "функцией" В.Г. Афанасьев понимает целенаправленную, активную деятельность системы.[[19]](#footnote-19) При этом В.А. Толстяк характеризует свою позицию следующим образом: "содержание функций показывает, что делает государство, чем занимаются его органы, какие вопросы они решают".[[20]](#footnote-20) В свою очередь, М.И. Байтин считает, что функцией называется направление влияния (воздействия) на правовую реальную действительность, в которой отражаются сущность явления, его назначение и закономерности развития.[[21]](#footnote-21)

Относительно государственного контроля и надзора высказывается следующее мнение: "контроль (и надзор) - это не особая функция государства", так как "он осуществляется в тех или иных формах и в различном объеме при реализации всех функций государства".[[22]](#footnote-22) Согласиться с этим нельзя в связи с тем, что различие форм и объемов не является основанием отказа от определения контроля и надзора в виде функции государства, так как содержательно, с учетом единства целей, задач, а также методов их реализации контроль и надзор выступают в виде функции государства.

Функции государства, несмотря на отличия в содержании, формах и методах их реализации, объективно, по своей сути одинаковы у любого государства, находящегося на определенном этапе развития. Так, М.И. Байтин указывает: "Научное познание государства любого исторического типа обязательно предполагает рассмотрение его функций, представляющих собой важнейшие качественные характеристики и ориентиры не только собственно государства как особой организации публичной власти, но и общества в целом".[[23]](#footnote-23)

Под функциями государства, по мнению С.Л. Комарова, подразумеваются и основные направления (стороны, виды) деятельности государства, и его непосредственная практическая деятельность, имеющая предметно-политический и социальный характер, и социальные направления деятельности как внутри, так и вовне государства.[[24]](#footnote-24)

Реализуются функции государства в жизни через деятельность государственных органов, исходя из принципа разделения властей, то есть органами законодательной, исполнительной и судебной власти с учетом разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. В свою очередь, функция государственного управления - это устойчивые, относительно самостоятельные, наиболее общие виды деятельности органов государственной власти, направленные на достижение целей государственного управления.

В целом государственное управление есть организованный процесс руководства, регулирования и контроля государственных органов над развитием сфер экономики и культуры, иных сфер государственной жизни, считает Ю.А. Тихомиров.[[25]](#footnote-25)

Подразумевая под государственной административной функцией регулярно осуществляемую органом исполнительной власти деятельность по реализации или обеспечению реализации властных полномочий, находящихся в их компетенции, необходимо определить возможные критерии деления на:

- основные функции, которые выражаются в деятельности, осуществляемой органом исполнительной власти для достижения целей его создания, ориентированной на обеспечение потребностей граждан, органов и организаций и зафиксированной в положении об органе исполнительной власти;

- вспомогательные функции, являющиеся деятельностью, осуществляемой структурными подразделениями органов исполнительной власти в целях выполнения основных функций.

Соответственно, важно учитывать единство функций государственного управления при их практической реализации, с учетом достижения комплексного подхода к вопросам функций управления.

Государственное управление, по мнению Б.П. Курашвили, - это "властно упорядочивающее воздействие субъекта управления - государства на объекты управления - общество, различные социальные образования и отдельных членов общества"[[26]](#footnote-26), и, как определяется в теории науки управления, управление обладает свойствами процессуальности и цикличности.[[27]](#footnote-27)

В этой связи управление состоит не только из планирования, адаптации и контроля, но и мониторинга, надзора. Именно поэтому в дальнейшем необходимо исходить из того, что понятие регламентации соответствующей сферы включает в себя функции контроля, надзора, а также и мониторинга.

Конституция РФ, устанавливая функции и полномочия федеральных органов государственной власти, исходит из характера их конституционных взаимоотношений. При этом речь идет о добросовестном выполнении органами государственной власти возлагаемых на них Конституцией и федеральными законами обязанностей и прямо закрепляется их самостоятельность в осуществлении своих функций и полномочий.

С понятием "система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти" тесно связано понятие "система федеральных органов исполнительной власти", в толковании, которого была заинтересована Государственная Дума. И в качестве ответа сформулирована следующая позиция: "Являясь составным элементом единой системы федеральных органов государственной власти, федеральные органы исполнительной власти, в свою очередь, также образуют определенную систему, имеющую собственную структуру. При этом на конституционном уровне не устанавливаются ни полный перечень федеральных органов исполнительной власти, ни их возможные виды, различающиеся своим правовым статусом, - Конституция Российской Федерации применительно к системе федеральных органов исполнительной власти регламентирует лишь вопросы организации и деятельности Правительства Российской Федерации, осуществляющего согласно ее статье 110 исполнительную власть Российской Федерации, устанавливает состав Правительства Российской Федерации, а также предусматривает полномочие федеральных органов исполнительной власти создавать свои территориальные органы" (часть 1 статьи 78 Конституции РФ).

Правительство РФ как высший орган исполнительной власти на основании статьи 114 Конституции РФ осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан и иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ. Кроме того, Правительство РФ осуществляет контроль над деятельностью органов исполнительной власти и урегулирование разногласий между этими органами.

В свете проводимой в Российской Федерации административной реформы Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"[[28]](#footnote-28) были впервые закреплены функции контроля и надзора за федеральными службами, а в целом определены четыре основные функции федеральных органов исполнительной власти. К ним отнесены: принятие нормативных правовых актов (нормотворческая деятельность); контроль и надзор; управление государственным имуществом; оказание государственных услуг.

Министерство осуществляет отраслевой контроль, который проводится органами одной отрасли или сферы в отношении подчиненных им органов и кадров по всем вопросам исполнительной и распорядительной деятельности. При этом, оно осуществляют контроль в отношении подчиненных (подведомственных), а руководители (администрация) конкретных организаций - внутренний контроль над деятельностью своих структурных подразделений и их должностных лиц.

Особое внимание необходимо обратить на контрольно-надзорные полномочия федеральных служб. Федеральные службы вправе проводить исследования, испытания, экспертизы, анализ первичной информации, выдавать разрешения, лицензии, осуществлять мониторинг в определенной отрасли, и т.д.

Очевидно, нужно признать неотъемлемость существования контрольной (надзорной) функции в рамках государственного управления. Значение этой функции многогранно и охватывает почти все аспекты государственно-управленческой деятельности.

Представляется возможным выделить следующие отличительные черты контроля (надзора) как функции государственных органов:

1) соответствующие органы реализуют цели по обеспечению законности и целесообразности в сфере государственного управления. Объективно весьма разнообразные формы контрольно-надзорной деятельности имеют единую цель, которая заключается в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов по устанавливаемым вопросам;

2) данные органы наделены административными полномочиями, в том числе полномочиями на принятие решений, и допустимостью (при необходимости) оперативного вмешательства в деятельность подконтрольных физических и юридических лиц для нейтрализации и исправления выявленных недостатков и злоупотреблений: приостановление или отмена незаконных или нецелесообразных актов управления, применение административно-предупредительных, административно-восстановительных мер, а также принятие решений о привлечении к различным видам правовой ответственности;

3) организационная обособленность контрольных надзорных органов в системе органов исполнительной власти России.

**ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА**

**2.1.Президентский контроль**

Французский философ-правовед Шарль Луи Монтескье (1689-1755) считал, что соединение в одном лице или государственном органе всех видов государственной власти может привести к тирании, что нет свободы, если судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной. У этой концепции по различным причинам было много сторонников и противников. Конституция Российской Федерации определила данный принцип лежащим в основе государственной власти нашей страны.[[29]](#footnote-29)

 Контрольные полномочия Президента Российской Федерации за деятельностью органов исполнительной власти наиболее полно выражаются в определении им, согласно ст. 80 Конституции, основных направлений внутренней и внешней политики государства, претворение которой в жизнь возлагается на соответствующие органы исполнительной власти. Президент в соответствии с Конституцией Российской Феде­рации обладает большими полномочиями по контролю за исполни­тельными органами. Соответствующие права ему представлены как главе государства, гаранту Конституции. И хотя прямо Конституция не говорит о президентском контроле, такая возможность неразрывно связана с его правом принимать решения об отставке Правительства (ст. 117) «ч 2. Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации…»

Президент осуществляет контрольные полномочия также при формировании Правительства и других федеральных органов исполнительной власти, а, кроме того, при назначении должностных лиц, в частности Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров, при формировании Совета Безопасности и Администрации Президента, назначении высшего командования Вооруженных Сил. Президент имеет возможность осуществлять повседневный контроль за деятельностью Правительства и других органов исполнительной власти, поскольку вправе председательствовать на заседаниях Правительства и его Президиума, руководить деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, без опасности, внутренних дел, юстиции, налоговой полиции, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также осуществлять иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации. Президент осуществляет постоянный контроль за законностью актов органов исполнительной власти. Им могут быть отменены постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента.

 Контроль в сфере исполнительной власти Президент осуществляет лично и через соответствующие президентские структуры, прежде всего Администрацию Президента. Администрация Президента является главным контрольным управлением как подразделение Администрации Президента: организует систематический контроль и проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, подразделений Администрации, органов исполнительной власти субъектов Федерации, организаций и их руководителей; при осуществлении проверки координирует деятельность органов контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти и их подразделений в субъектах Федерации; по результатам проверки вносит Президенту предложения о, совершенствовании деятельности федеральных органов исполнитель ной власти, а в необходимых случаях направляет в органы прокуратуры внутренних дел, федеральной службы безопасности и другие органы исполнительной власти материалы о выявленных нарушениях.

Главному контрольному управлению поручено, регулярно проводить проверки хода исполнения поручений Президента органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов, вносить представления о привлечении должностных лиц, виновных в несвоевременном или ненадлежащем исполнении либо неисполнении поручений главы государства, к дисциплинарной ответственности Основные направления деятельности этого Управления — обеспечение президентского контроля за деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, в том числе внешнеэкономической деятельности; ходом экономических ре форм и выполнением государственных программ; использованием государственных средств, выделенных целевым назначением. Особое внимание оно уделяет исполнению нормативных актов Президента и Правительства, имеющих социальную направленность.

Важную роль в осуществлении президентского контроля играют полномочные представители Президента в регионах Российской Федерации. Согласно Положению, утвержденному Указом Президента от 9 июля 1997 г., полномочный представитель осуществляет свою деятельность по поручению Президента в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий. Другой функцией в сфере контроля над органами исполнительной власти Президента является полномочие назначать и освобождать от должности министров и иных руководителей федеральных ведомств, приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации (ст. 85) и другими полномочиями, предостав­ленными ему Конституцией.

Главное контрольное управление Президента является струк­турным подразделением Администрации Президента и подчинено Президенту. Контрольное управление и его территориальные орга­ны (окружные инспекции) действуют как система, обеспечивающая реализацию полномочий Президента и по его поручению осуществ­ляющая контроль за исполнением Конституции, Законов, Указов Президента органами государственной власти. По результатам та­кого контроля для Президента подготавливается информация:

* о деятельности органов государственной власти и их должност­ных лиц по исполнению Конституции, законов, указов и распо­ряжений Президента;
* об исполнении Правительством, федеральными органами испол­нительной власти и их должностными лицами поручений Пре­зидента;
* о деятельности органов исполнительной власти, предприятий, уч­реждений и организаций по реализации социально-экономичес­кой политики;
* о деятельности дипломатических, торговых представительств и других учреждений Российской Федерации за рубежом. В соответствии с возложенными на него обязанностями Управ­ление выполняет такую работу:
* готовит и представляет Президенту аналитическую информацию о деятельности органов государственной власти по исполнению Конституции, указов и распоряжений Президента;
* проводит проверки деятельности органов исполнительной власти, их руководителей и аппаратов, а также учреждений и организа­ций и подразделений Администрации Президента;
* анализирует деятельность специальных органов контроля и над­зора, обобщает практику применения законодательства Российс­кой Федерации в сфере контрольной деятельности и вносит предложения по его совершенствованию. Таким образом, Уп­равление выполняет функции центра системы государственного непарламентского контроля и т.д.

 Еще одной формой президентского контроля за региональной государственной администрацией является деятельность полномоч­ных представителей Президента в субъектах Федерации. Они обя­заны содействовать исполнению правовых актов Президента и Пра­вительства Российской Федерации, контролировать выполнение этих актов органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Полномочные представители Президента обязаны представлять Президенту аналитическую и иную информацию об экономических, социальных и политических процессах на территории и вносить соот­ветствующие предложения. Они вправе:

* вносить в соответствующие органы государственной власти пред­ставления о нарушении Конституции, законов, указов и распоря­жений Президента, постановлений Правительства Российской Фе­дерации. Представления должны рассматриваться соответствующими органами исполнительной власти в десятидневный срок;
* вносить предложения по назначению и освобождению от долж­ности руководителей территориальных федеральных органов исполнительной власти на соответствующей территории;
* запрашивать и получать у государственных органов, предприятий, организаций и учреждений необходимые сведения, документы и     материалы;
* принимать участие в работе органов исполнительной власти;
* осуществлять по отдельным поручениям Президента другие пол­номочия.
* Подводя итоги, можно выделить основные особенности прези­дентского контроля:
* он охватывает все сферы деятельности федеральной, а также некоторые региональной исполнительной власти;
* он состоит в проверке выполнения положений Конституции Рос­сийской Федерации, федеральных законов, актов Президента и Правительства России;
* в основном он осуществляется структурными подразделениями и должностными лицами, находящимися в системе Администра­ции Президента;
* его результаты могут быть использованы Президентом России для принятия мер воздействия, предусмотренных Конституцией, привлечения виновных к дисциплинарной ответственности, по­ощрения отличившихся;
* субъекты, осуществляющие контроль, вправе доложить Прези­денту об обнаруженных недостатках, а сами могут вносить пред­ставления, делать предписания. Они не могут вмешиваться в деятельность проверяемых организаций, применять какие-либо принудительные меры, наказывать виновных. Они обеспечивают Президента необходимой информацией, а он решает, какие сле­дует принять меры.

**2.2. Парламентский контроль**

Федеральное Собрание РФ вправе контролировать федеральные исполнительные органы, а законодательные органы субъектов РФ — исполнительные органы соответствующих республик, краев, областей, округов, городов. Контрольные полномочия законодательных органов субъектов РФ закреплены соответствующими конституциями и уставами.

Конституция РФ предоставила Федеральному Собранию довольно ограниченные возможности для контроля за федеральными органами исполнительной власти. Главным образом они принадлежат Государственной Думе, которая дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Отрицательную оценку деятельности Правительства РФ Государственная Дума вправе выразить в постановлении о недоверии ему.

В основном Государственная Дума может влиять на исполнительную власть с помощью бюджета. Она дает оценку проекту федерального бюджета, выносимому на ее рассмотрение Правительством РФ, и утверждает его. Правительство РФ обязано ежегодно представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший год.

На паритетных началах Государственная Дума и Совет Федерации формируют Счетную палату. Она должна выполнять такие задачи, как:

* организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
* оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
* финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
* анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;
* контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;
* регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального, бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.[[30]](#footnote-30)

Государственная Дума оказывает влияние на финансовую деятельность, назначая и освобождая от должности Председателя Центрального банка РФ.

Конституции и уставы субъектов РФ тоже содержат положения о парламентском контроле за исполнительной властью. Они закрепили такие формы воздействия, как необходимость получения согласия законодательного органа на назначение главы правительства, отчеты об исполнении бюджета.

Многие субъекты РФ предоставили своим представительным органам более широкие контрольные полномочия, чем их имеет Федеральное Собрание РФ. В ряде республик конституции закрепляют подотчетность правительств представительным органам, в частности, такую форму контроля, как депутатский запрос к правительству, его главе, отдельным министрам и руководителям других органов.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации призван обеспечивать гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Его правовой статус определяется Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Уполномоченный по правам человека назначается на должность (освобождается) Государственной Думой Федерального Собрания РФ и способствует восстановлению нарушенных прав граждан, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Его деятельность дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра соответствующей компетенции других субъектов, в том числе и по рассмотрению административных и судебных жалоб граждан. Он вправе рассматривать не только жалобы граждан РФ, но и находящихся на территории страны иностранных граждан и лиц без гражданства.

**2.3. Контроль федеральных органов исполнительной власти**

Система и структура федеральных органов исполнительной власти утверждены Указами Президента РФ № 314 от 09.03.2004 г., № 724 от 12.05.2008 г.

Министерство РФ – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ.

Министерство осуществляет отраслевой (внутриведомственный) контроль, который проводится органами одной отрасли или сферы в отношении подчиненных им органов и кадров по всем вопросам исполнительной и распорядительной деятельности. При этом все федеральные органы исполнительной власти и их территориальные структуры осуществляют контроль в отношении подчиненных (подведомственных), а руководители (администрация) конкретных организаций - внутренний контроль над деятельностью своих структурных подразделений и их должностных лиц.

Министерство, считает В.М. Манохин, - понятие, устоявшееся веками. Это орган исполнительной власти, администрация, не законодательный и не судебный, с другой стороны, не структурное подразделение, входящее в другой государственный орган власти. В конечном счете, министерство из органа, бывшего основной формой отраслевого управления, стало единственной формой этого самого управления. Министерство имеет в качестве объекта управления отрасль.[[31]](#footnote-31)

Отметим, что отраслевой контроль есть непременная часть управляющего воздействия руководителей на своих подчиненных. Непосредственный руководитель, контролируя подчиненные структуры и лиц по всем вопросам их деятельности, вправе отменять или изменять их решения, вмешиваться в их оперативную деятельность, наказывать виновных, принимать меры для исправления выявленных недостатков и устранения их причин.

Федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а так же осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ. Федерации борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральные службы, создаваемые и действующие на территории России, разграничиваются в правовом, организационном отношении, при выделении двух типов служб[[32]](#footnote-32), которые:

1) характеризуются выполнением специальных функций в сфере обороны и безопасности страны, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности и т.д.;

2) выполняют контрольно-надзорные функции.

Особое внимание необходимо обратить на контрольно-надзорные полномочия федеральных служб, так как именно они составляют основное содержание деятельности данного вида органов исполнительной власти. Спектр таких полномочий, равно как и объем самих контрольно-надзорных действий этих органов, весьма обширен. В частности, федеральные службы вправе проводить исследования, испытания, экспертизы, анализ первичной информации, выдавать разрешения, лицензии, осуществлять мониторинг в определенной отрасли, государственную регистрацию прав, объектов и юридических фактов, направлять предписания, обязательные для исполнения физическими и юридическими лицами, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также зачастую применять меры административного принуждения, в том числе меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и административные наказания.

Однако большинство контрольно-надзорных функций федеральных служб по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов было передано органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления на основании Федерального закона от 31 декабря 2005 г. N 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий".[[33]](#footnote-33) С научной точки зрения, особую роль в изучении данного вопроса играет комплексное исследование, проведенное Л.П. Волковой.[[34]](#footnote-34) В частности, к ведению субъектов Федерации отнесены: осуществление контроля за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения; в сфере охраны и использования объектов животного мира и водных объектов; охраны окружающей природной среды и атмосферного воздуха; в области антимонопольного законодательства; государственного регулирования тарифов; защиты прав потребителей, архитектуры, строительства; лицензирования отдельных видов деятельности и др. Кроме того, значительный объем административно-юрисдикционных полномочий, связанных с возбуждением дел об административных правонарушениях и применением административных наказаний в указанных областях и сферах государственного управления, также передан на уровень субъектов Федерации, что потребовало внесения серьезных изменений в КоАП РФ.

При этом на федеральные службы законодатель возложил такие полномочия, как:

* согласование структуры соответствующих органов исполнительной власти субъектов Федерации;
* осуществление надзора за исполнением нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Федерации по вопросам переданных им полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных актов или о внесении в них изменений;
* осуществление контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления переданных субъектам Федерации полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;
* внесение в Правительство РФ предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Федерации;
* установление содержания и формы представления отчетности об осуществлении переданных полномочий, а также целевых прогнозных показателей;
* осуществление контроля за расходованием средств на реализацию переданных полномочий.[[35]](#footnote-35)

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314, в редакции Указа Президента РФ от 25 декабря 2008 г. N 1445, под функциями по контролю и надзору, которые призваны реализовывать федеральные службы, понимаются:

* осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
* выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
* регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.[[36]](#footnote-36)

Одним из следствий отсутствия должного правового регулирования организации и деятельности федеральных контрольных и надзорных структур является то, что, несмотря на формальную передачу функций по контролю и надзору, федеральным службам, в системе исполнительной власти продолжает функционировать значительное число других государственных органов и учреждений, осуществляющих наряду с ними по существу административный, то есть не президентский, не судебный и не прокурорский, контроль и надзор по тем или иным направлениям.[[37]](#footnote-37)

В качестве примеров можно привести Приказ Минюста России от 27 декабря 2007 г. N 254 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по государственному земельному контролю"[[38]](#footnote-38) и Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. N 294 "О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии"[[39]](#footnote-39), где установлено, что Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии осуществляет контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов до принятия Правительством РФ решения о передаче этих функций другим федеральным органам исполнительной власти. Такая передача контрольных (надзорных) функций до настоящего времени не осуществлена.

Более того, установлены отдельные должности в федеральных службах и федеральных агентствах, на которые возложены функции государственного контроля или надзора.[[40]](#footnote-40)

Следовательно, необходимо унифицировать систему и статус органов исполнительной власти и их должностных лиц, призванных осуществлять функции по реализации государственного контроля, надзора, и привести их в соответствие с действующими нормативными правовыми актами, то есть передать контрольные (надзорные) функции в ведение федеральных служб и их должностных лиц.

# 2.4. Прокурорский надзор

# Прокуратура – орган надзора за исполнением законов и соблюдением законности. Надзор за точным и единообразным исполнением законов является единственным предназначением органов прокуратуры. Прокуратура и является тем единственным государственным органом в стране, который выполняет эти функции. Прокурорский надзор представляет собой одну из самостоятельных форм государственной деятельности наряду с другими ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной. На это обстоятельство прямо указывает Закон «О прокуратуре РФ». Органы прокуратуры осуществляют полномочия в пределах своей компетенции независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами (п. 2 ст. 4 Закона). Прокуратура в механизме государства выполняет особую, свойственную только ей функцию и не по своему генезису, ни по характеру полномочий не входит в структуру власти, управления или правосудия. Правосудие и прокурорский надзор – самостоятельные виды государственной деятельности, осуществляемые в специфической форме разными, не подчиненными друг другу органами.

# Для уяснения сущности и специфики  прокурорского надзора следует ограничить его от других видов надзора и контроля, осуществляемого иными органами государственной власти. Дело в том, что контроль за законностью возложен на различные органы власти и управления. Применяя термин «контроль», мы имеем в виду, что он объемнее, полнее надзора, поскольку включает в себя и возможность соответствующего вышестоящего и контролирующего органа не только наблюдать за законностью  и ставить вопрос об устранении нарушений, но и устранять их своей властью.

Прокурорский надзор отличают от контроля вышеуказанных органов следующие черты. Прокуратура не обладает никакими административными функциями, поэтому не вмешивается непосредственно в оперативно-хозяйственную и организаторскую деятельность органов, за законностью действий которых она осуществляет надзор, и, наконец, не подвергает деятельность и акты соответствующих органов государственного управления оценке с точки зрения сиюминутной целесообразности, а лишь осуществляет надзор за тем, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане не нарушали закон.

Существенным отличием прокурорского надзора является и то, что он осуществляется от имени федерального государства, поэтому имеет самые широкие границы, распространяется на все федеральные министерства и ведомства, представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, военного управления. При этом предметом и объектом надзора может быть и деятельность контролирующих органов.

Таким образом, прокуратура ввиду специфики своей деятельности и структуры объединяет усилия контролирующих органов. Это особенно важно, когда в стране резко увеличилось количество субъектов законотворчества. Взаимодействие ведомственного контроля и прокурорского надзора остается надежным средством обеспечения законности в стране.

# Виды (отрасли) прокурорского надзора. Прокурорский надзор за точным и единообразным соблюдением законов распространяется на широкую сферу государственной, общественной и частной деятельности. Их разнообразие объективно обуславливает необходимость выделения в рамках единого по сути своей прокурорского надзора определенных его участников или направлений. При этом единый, в конечном счете, объект надзора – законность соответствующей деятельности видоизменяется, приобретает «специализацию» с учетом конкретной деятельности поднадзорного объекта (структуры), например, соблюдение природоохранного законодательства, надзор в местах заключения и т.д.

Таким образом, в общем виде направления прокурорского надзора можно определить как специализированные участки деятельности прокуратуры, обладающие в силу характера объекта и предмета надзора объективно присущими им особенностями.

В целом можно отметить стабильность основных направлений прокурорского надзора с момента его возникновения до настоящего времени.

С учетом сказанного и в соответствии с третьим разделом  статьи Закона «О прокуратуре РФ», именуемом  «Прокурорский надзор», мы можем четко определить направления (отрасли) прокурорского надзора.

## Во-первых, это надзор за исполнением законов. В предмет прокурорского надзора включается проводка законности деятельности органов хозяйственного управления предприятиям, учреждениями, организациями, вне зависимости от их подчиненности, общественными организациями и движениями, должностными лицами и гражданами.

В этой отрасли прокурорского надзора наиболее рельефно раскрывается сущность и назначение надзора за точным и единообразным исполнением законов в государстве, осуществляемого Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами.

Задачи прокуроров, осуществляющих общий надзор, сформулированы в Конституции РФ, в законе «О прокуратуре РФ», а также в приказах Генерального прокурора РФ № 7 от 11.03.1992 года « О задачах органов прокуратуры, вытекающих из закона РФ «О прокуратуре РФ», и № 20 от 28.05.1992 года «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры РФ»: осуществляют общий надзор с тем, чтобы правовые акты, издаваемые органами государственного управления и власти и общественными организациями, а также должностными лицами, соответствовали Конституции РФ, иным законодательным актам РФ, а также постановлениям Правительства РФ. Другая задача в сфере общего надзора состоит в том, чтобы обеспечить точное и единообразное исполнение законов должностными лицами и гражданами.

Деятельность прокуроров в сфере общего надзора весьма многогранна. Но при всем многообразии поднадзорных объектов и проблем по соблюдению законности прокуроры должны избирать те из них, которые существенным образом отражаются в режиме законности в государстве.

## Вторым направлением прокурорского надзора, является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Осуществляя надзор, прокуратура занимает особое, свойственное специфики ее деятельности место, никоим образом не конкурируя с другими правоохранительными органами и в первую очередь с судами, действующими в качестве органа правосудия. Подчеркивая это обстоятельство, Ю.Скуратов справедливо отмечает, что при возросшей роли суда “...в защите основных прав и свобод человека и гражданина, нельзя согласиться с тезисом о том, что суд – единственное средство такой защиты. По крайней мере, сегодня ситуация следующая: число обращений в прокуратуру в десять раз превышает число заявлений о защите прав граждан, направляемых в суд. Прокуратура в своей деятельности удачно восполняет некоторые изъяны судебной формы защиты прав (усложненный порядок, длительные сроки рассмотрения дел, удорожание правовых услуг и др.)...”, граждане “... должны иметь выбор способа защиты, что прямо вытекает из идеи правового государства, конституционных положений о приоритете прав и свобод человека и гражданина”[[41]](#footnote-41)

Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. При этом прокуратура не подменяет иные государственные органы и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Третьим направлением прокурорского надзора, является надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Предметом надзора являются: соблюдение прав и свобод человека и гражданина; установленный порядок разрешения заявлений и сообщений или готовящихся преступлениях; выполнение оперативно-розыскных мероприятий и проведение расследования; законность принимаемых этими органами решений.[[42]](#footnote-42)

## В-четвертых, это надзор за исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание, и иные назначаемые судом меры принудительного характера, администрацией мест содержания задержанных под стражу. Предметом надзора данного направления прокурорской деятельности являются: законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и другие меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, арестованных, и осужденных лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания, законность исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

Учитывая особую важность и актуальность этой отрасли прокурорского надзора, – ведь речь идет об ограничении конституционного права человека и гражданина на свободу и личную неприкосновенность, Генеральный прокурор РФ приказом №67 от 12 декабря 1994 г. “О совершенствовании прокурорского надзора за соблюдением законов в местах предварительного заключения, при исполнении уголовных наказаний” обязал прокуроров “при проверке состояния законности в исправительно-трудовых учреждениях и воспитательно-трудовых учреждениях режима и условий содержания осужденных, реализации правовых норм, регулирующих их трудовое использование, проведение воспитательной работы, особое внимание обращать на причины вскрытых нарушений, реальность принятых мер по результатам предыдущих прокурорских проверок”.

Кроме перечисленных выше отраслей прокурорского надзора выделяются также другие направления:

* уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
* координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Особо выделено также такое важное направление деятельности прокуратуры как участие прокуроров в соответствии с процессуальным законодательством в рассмотрении дел судами и опротестовании противоречащих закону решений приговоров, определений и постановлений судов. Прокуратура Российской Федерации, так же принимает участие в правотворческой деятельности.

**ГЛАВА 3. ПРОЦЕДУРА КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ**

**ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА**

**3.1. Административная процедура в системе правовой юридической процедуры**

В рамках реализации государственного контроля и надзора используются административные процедуры. При анализе термина "процедура" позитивным обстоятельством является наличие специальных научных исследований, посвященных проблематике непосредственно правовой процедуры, в трудах таких авторов, как: И.М. Зайцев, Н.И. Матузов, В.Н. Протасов, О.В. Яковенко, и административной процедуры - Е. Абросимова, Н.И. Кононов, Ю. Старилов, Ю.А. Тихомиров, и др. Однако оптимального определения так и не найдено.

Административные процедуры - это самостоятельный институт административного права, целью которого выступает упорядочение совершения исполнительно-распорядительных действий органами публичной власти (должностными лицами) в связи с реализацией прав и законных интересов физических и юридических лиц в сфере государственного управления. Административные процедуры, применяемые при реализации функций государственного управления, разнообразны и зависят от того, в какой сфере деятельности конкретных субъектов они применяются и каков способ их закрепления, кроме того, они охватывают все многообразие административной деятельности органов публичного управления. Обращая внимание, прежде всего на позитивные административные процедуры, призванные упорядочить основные виды административной деятельности органов публичного управления, необходимо определить место государственного контроля (надзора) в составе административной процедуры.

Сразу несколько оснований классификаций административных процедур на виды предложено Ю.А. Тихомировым, Э.В. Талапиной[[43]](#footnote-43): "по поводу типа задач - они предусмотрены в нормативном режиме как периодически и постоянно возникающие, либо непредвидимые и новые" и "по видам решаемых задач в рамках компетенций субъектов права":

а) организационные (распорядок работы, распределение обязанностей, регламент взаимоотношений);

б) принятие решений (правовых актов, устных решений и др.);

в) использование информации (документооборот, информационное обслуживание);

г) решение функциональных задач (экономических, финансовых и др.);

д) делегирование полномочий;

е) совершение юридических действий (лицензирование и т.п.);

ж) проведение координации;

з) осуществление контроля;

и) деятельность в рамках целевых программ;

к) рассмотрение обращений граждан;

л) рассмотрение предложений общественных объединений;

м) разрешение разногласий и споров;

н) действия в экстремальных ситуациях (техногенная катастрофа, чрезвычайное положение и т.п.);

о) порядок реорганизации и упразднения организаций;

п) международные и смешанные процедуры.

Процедуры желательно применять комплексно - в этом случае обеспечивается их гибкое сочетание. В целом, соглашаясь с предложенной концепцией необходимо сконцентрировать внимание на пункте "з" как базовом для дальнейшего анализа. Если рассматривать контроль как базовую категорию по отношению к надзору, включающую его в свой состав, то формулировка пункта "з" объективна. Однако, для того чтобы не возникало недопонимание, необходимо считать видом административной процедуры не только контроль, но и надзор. В зависимости от специфики компетенции и решаемых задач возможно как выделение надзора в качестве самостоятельного вида административной процедуры, так и объединение в один вид - осуществление контрольно-надзорной деятельности.

В составе административных процедур, осуществляемых органами исполнительной власти во взаимоотношениях с гражданами и их организациями, И.М. Лазарев выделяет следующие виды:

1) правопредоставительные;

2) связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями;

3) лицензионно-разрешительные;

4) регистрационные;

5) контрольно-надзорные;

6) государственно-поощрительные.[[44]](#footnote-44)

В научной литературе представлены и другие классификации, которые не выделяют контрольно-надзорную деятельность как самостоятельный вид.

Целесообразно разграничение административных процедур на внешние и внутренние в зависимости от функциональной направленности деятельности.

В зависимости от содержания управленческой деятельности возможно выделение такой самостоятельной категории, как позитивная административная процедура в сфере публичного управления - это нормативно урегулированная, ориентированная на достижение конкретного результата документируемая деятельность различных субъектов. Эта деятельность состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения (этапов, стадий процедуры), в ее ходе реализуется компетенция указанных субъектов, применяются нормы различных отраслей права и принимаются различные правовые акты управления (как промежуточные, так и окончательные); по содержанию данная деятельность не связана ни с судебным рассмотрением споров о субъективном публичном праве, ни с применением мер административного принуждения.

Позитивные административные процедуры, применяемые при реализации функций государственного управления, разнообразны и зависят от того, в какой сфере деятельности конкретных субъектов они применяются. По этому признаку можно выделить следующие виды процедур.

Первый вид: внутриорганизационные процедуры, которые основаны на административно-организационных отношениях, возникающих между структурными подразделениями органов исполнительной власти и между этими органами (их должностными лицами) и подведомственными им коммерческими и некоммерческими организациями. Данные отношения являются внутриуправленческими (внутриведомственными), так как существуют в рамках системы и структуры аппарата исполнительной власти.

Вторым видом административных процедур являются процедуры, основанные на административно-организационных отношениях, складывающихся между органами исполнительной власти и не подчиненными им юридическими лицами (коммерческими и некоммерческими организациями), а также между органами исполнительной власти и гражданами в связи с реализацией прав, свобод и обязанностей граждан и защитой их прав и свобод. Эти отношения носят внешнеуправленческий характер в связи с тем, что субъекты таких отношений не находятся в отношениях субординации, и процедуры, в которых реализуются эти отношения, являются внешнеуправленческими. В отличие от внутриорганизационных административных процедур, которые в большинстве случаев регламентируются подзаконными нормативными правовыми актами, внешнеуправленческие административные процедуры требуют, как правило, законодательного регулирования.

Процедура как способ регулирования не только упорядочивает отношения, но и сама видоизменяется под воздействием их отраслевой специфики, что и является предпосылкой для формирования отраслевых правовых процедур. При этом процедура выступает в качестве средства реализации основного для нее общественного отношения, которое может быть как материальным, так и процессуальным.[[45]](#footnote-45)

Объективные и субъективные административные процедуры критерием деления имеют непосредственное отношение к деятельности человека, где первые выражаются в твердом нормативно-правовом закреплении и исполнении, что не зависит от сопутствующих факторов, например административного усмотрения, злоупотребления правом и др. В свою очередь, субъективные административные процедуры учитывают не только нормативно-правовое регулирование, но и различные субъективные аспекты, сложившуюся практику и показывают фактическое отличие теории от практики ее применения.

При рассмотрении вопроса о так называемой отраслевой классификации возникает проблема определения места правовой (юридической) процедуры в системе отраслей права и законодательства. Если учитывать, что юридический процесс представляет собой содержание юридической деятельности (совокупность юридических действий), то юридическая процедура - модель такой деятельности (процессуальная форма). Поэтому правомерно различать разновидности юридического процесса: правотворческий, правоприменительный (уголовный), гражданский, административный. Естественно, каждому процессу соответствует своя процедура - процессуальная форма. Подобный вывод можно сделать и на основе анализа некоторых научных работ, в частности Ю.А. Тихомиров высказывает мнение о том, что применительно к коллизионному праву процедурой является нормативно установленный порядок действий органов государственной власти.[[46]](#footnote-46)

Необходимо отметить, что в каких бы формах, видах правовые (юридические) процедуры ни выступали и какое бы конкретное содержание ни имели, они есть всегда проявление единой сущности - быть условием и средством превращения юридической возможности, заложенной в норме, в фактическую действительность. Соответственно, административная процедура есть нормативно-правовое закрепление (правовая модель) определенных видов деятельности, реализуемых в рамках административных правоотношений и выражающихся в определенной, установленной законом правовой форме.

Общие положения об административных процедурах (действиях) должны закрепляться законами, а их детализация, конкретизация и развитие - осуществляться в подзаконных нормативных правовых актах. В противном случае механизм реализации полномочий указанных органов власти, эффективность и демократичность решений публичных и частных дел не могут быть обеспечены в достаточной мере. В настоящее время предпринимаются попытки к нормативному закреплению данных процессов в административных регламентах органов исполнительной власти. К сожалению, данный процесс реально осуществляется, да и то не в полном объеме, пока только на федеральном уровне.

**3.2. Регламенты как вид правовой процедуры**

Современные социально-экономические условия предъявляют новые требования к нормативно-правовому регулированию исполнения государственных функций в целом и в рамках реализации контрольно-надзорной деятельности в частности.

Для повышения эффективности политико-правовых институтов, обеспечения исполнения законодательства необходимо решение базовых проблем, например совершенствование системы контроля и надзора, предполагающее сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности, обеспечение эффективной регламентации полномочий органов по контролю и надзору, и повышение гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля и надзора[[47]](#footnote-47), с учетом формирования системы процедур регламентации государственного контроля (надзора) в органах исполнительной власти.

Понятие "процедура" нельзя отождествлять с термином "регламент" и именно такая позиция отражена в действующих нормативных правовых актах. Регламент может определяться порядком ведения заседаний, конференций и т.д. (регламент дипломатических и иных деловых, юридических приемов); правилами, детально определяющими внутреннюю организацию и порядок деятельности какого-либо органа.

Необходимо отметить объективную позицию А. Панова и Л. Филиповича, которые считают, что задача административных регламентов состоит в том, чтобы установить ясно, четко, понятно и прозрачно эффективную процедуру исполнения для:

- процессов взаимодействия государственных органов с гражданами и организациями, созданными для государственных функций;

- процессов взаимодействия органов государственной власти между собой;

- внутренних процессов, обеспечивающих исполнение государственных функций и взаимодействие органов между собой.

Для каждого из этих трех видов можно предложить установить свои виды административных регламентов:

- административные регламенты государственных функций;

- административные регламенты взаимодействия органов исполнительной власти;

- административные регламенты собственно исполнительной власти (внутриорганизационные административные регламенты).

Все вместе возможно называть сводным административным регламентом органов исполнительной власти, в который в том числе будут входить и должностные регламенты государственных служащих соответствующих органов исполнительной власти.

Проблемы административного усмотрения сегодня активно обсуждаются в юридической науке, но данная сфера требует, дополнительного исследования.[[48]](#footnote-48)

На подзаконном уровне административная процедура может устанавливаться административным регламентом, но не приказом или инструкцией. Только регламентом может быть установлено то, как исполняется функция, как реализуется задача, то, как предоставляется государственная услуга. При этом административный регламент должен счерпывающим образом регулировать исполнение этих функций, достижение этой задачи.[[49]](#footnote-49)

Необходимо четкое и единообразное понимание и использование определения понятия "административный регламент" в юридической науке, например под административным регламентом возможно понимать нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру, то есть действия или совокупность действий исполнительного органа государственной власти, его структурных подразделений и должностных лиц, производимых с определенной целью при осуществлении их полномочий.

Хотя рассматриваются и другие мнения, где под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий стандарты исполнения государственных функций, то есть обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству управленческих действий, процедур и процессов, обеспечивающие эффективную реализацию государственных функций исполнительным органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан и юридических лиц.[[50]](#footnote-50)

Необходимо отметить, по данному вопросу в юридической литературе высказываются разноплановые позиции, однако применительно к административным регламентам исполнения функции государственного контроля (надзора) статус нормативного правового акта не оспаривается.

Проект Федерального закона "О нормативных правовых актах"[[51]](#footnote-51) не определяет статус административных регламентов, считая, что достаточно отсылочной нормы: "порядок принятия, официального опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов иных федеральных органов исполнительной власти устанавливается Правительством Российской Федерации".

В свою очередь, Постановлением Правительства РФ от 28 июня 2005 г. N 452 "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти"[[52]](#footnote-52) установлено, что федеральные органы исполнительной власти организуют разработку административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, которые определяют административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций федерального органа исполнительной власти, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан.

В ходе данного исследования анализу в первую очередь будет подвергнута сфера осуществления контрольно-надзорной деятельности и как сопутствующий аспект - межведомственное взаимодействие.

Недостаточная научная проработанность содержательных аспектов рассматриваемого вида документов отрицательно сказывается на практике разработки и принятия административных регламентов, регулирующих соответствующую сферу правоприменения.

При этом административные регламенты должны разрабатываться исходя из требований к их качеству, доступности и прозрачности, на основании соответствующих стандартов и с учетом достижения их максимально возможной эффективности. Стоит отметить, что под эффективностью понимается способность достигать определенных результатов и поставленных целей.

Такой подход, может способствовать уяснению проблематики и дает возможность сделать вывод, что административный регламент есть статичная характеристика того или иного вида деятельности, выраженная в четко определенных и последовательно сменяющих друг друга состояниях, оформленных в специального вида документе, который должен применяться к конкретному виду правоотношений.

Соответственно, административный регламент есть нормативный правовой акт, закрепляющий требования к реализации административных процедур в рамках компетенции, с учетом единства полномочий органов государственной власти.

Как следствие, необходимо создание единой схемы стандартов, в том числе внутриорганизационного характера (административных процедур, административных регламентов), действующих в рамках реализации своих полномочий государственными органами, работа над которыми осуществляется, но еще не завершена.

Стандарты должны основываться на методических рекомендациях, включающих следующие обязательные требования:

- по устранению избыточных административных процедур;

- по упрощению действий и административных процедур, включая уменьшение сроков исполнения действий и административных процедур;

- по предоставлению информации о действиях и об административных процедурах гражданам и организациям;

- по обеспечению доступности и прозрачности административных процедур для всех категорий лиц;

- по установлению персональной ответственности должностных лиц за несоблюдение требований административных регламентов;

- по неотвратимости наступления ответственности за нарушение требований административных регламентов по каждому действию или административной процедуре при исполнении государственной функции контрольно-надзорного характера.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах[[53]](#footnote-53) отмечалось, что готовятся проекты федеральных законов об административных регламентах в органах исполнительной власти. Но данные нормативные правовые акты так и не были приняты. Был лишь подготовлен проект Федерального закона "Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации"[[54]](#footnote-54). Предметом проекта этого Закона выступают отношения, возникающие при разработке, принятии, изменении, применении и отмене административных регламентов в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации.

В настоящее время основы и качественные характеристики административных процедур в большей степени формируются путем разработки и внедрения административных регламентов.

Органами исполнительной власти разрабатываются административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг[[55]](#footnote-55) и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти, содержащие последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий[[56]](#footnote-56).

Под административным регламентом государственной функции предлагается понимать нормативный акт, регулирующий исполнение органами исполнительной власти в пределах их компетенции отдельной государственной функции либо группы сходных по содержанию государственных функций. Под административным регламентом исполнительного органа государственной власти предлагается понимать правовой акт, устанавливающий внутриорганизационный порядок исполнения государственных функций соответствующим исполнительным органом государственной власти.

Кроме того, хотелось бы отметить практическую значимость формирования самостоятельных видов регламентов, закрепляющих процедуры взаимодействия внутриорганизационного характера[[57]](#footnote-57) и органов исполнительной власти между собой[[58]](#footnote-58) по вопросам реализации полномочий, в рамках действующего законодательства Российской Федерации.

Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 "О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг"[[59]](#footnote-59), способствуя раскрытию сущностных признаков административной процедуры, в пункте 2 первоначально закрепило статус административного регламента. Именно в административном регламенте определяются сроки и последовательность действий (административные процедуры) федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также его взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

Если придерживаться буквального понимания рассматриваемой редакции (не действующей в настоящее время), то административные процедуры сводятся только к отношениям субординации и исключительно между органом управления и гражданином (объединением граждан). В то же время нет никаких теоретических и практических оснований к тому, чтобы отказываться от признания процедурного характера отношений еще и других видов:

1) органов управления между собой;

2) структурных подразделений и должностных лиц в рамках одного органа;

3) органов исполнительной власти с органами местного самоуправления.

Именно для устранения выявленных недостатков были внесены изменения в Постановление Правительства РФ N 679, которые расширяют содержание, со слов: "а также взаимодействие федерального органа исполнительной власти с физическими или юридическими лицами (далее - заявители), иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги)"[[60]](#footnote-60).

Значимость подобного широкого понимания заключается в создании дополнительной гарантии такого необходимого свойства административных процедур, как прозрачность. Впрочем, прозрачность не только свойство административных процедур, но и требование ко всему управленческому процессу, например можно говорить об информационной открытости.

Неурегулированность, или недолжная регламентация, столь важных процедурных вопросов на практике порождает массу сложностей, которые напрямую влияют на участников рассматриваемых правоотношений, в определенной степени затрагивая права и интересы как каждой из сторон, так и широкого круга заинтересованных лиц.

В результате рассматриваемые проблемы требуют скорейшего их разрешения, в том числе создания современных административных процедур и упорядочения способов реализации административно-материальных норм, что позволит усилить гарантии прав граждан в их взаимоотношениях с публичной администрацией и повысить эффективность выполнения всех административных действий.

При этом необходимо учитывать, что только регламентом может быть урегулировано то, как исполняется функция, как реализуется задача, то, как предоставляется государственная услуга. Именно административный регламент должен исчерпывающим образом регулировать исполнение этих функций и достижение поставленных задач.[[61]](#footnote-61)

В целом административный регламент государственных полномочий принимается в форме нормативного акта и включает в себя следующие основные элементы:

- последовательность и варианты действий и решений, необходимых для осуществления полномочий исполнительного органа государственной власти, сроки их совершения;

- нормативы использования ресурсов, необходимых для совершения действия или принятия решения;

- формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений в ходе осуществления полномочий исполнительного органа государственной власти;

- критерии принятия решений;

- показатели результативности;

- формы отчетности о совершении действий или принятии решений в ходе осуществления полномочий исполнительного органа государственной власти.

При этом в контексте вышеизложенного под сферой действия административных регламентов понимается исполнение государственных полномочий и внутриорганизационных административных процедур, обеспечивающих их исполнение, что непосредственно связанно с:

1) осуществлением исполнительными органами государственной власти контрольно-надзорной деятельности;

2) межведомственным взаимодействием (взаимодействием исполнительных органов государственной власти в процессе осуществления государственных функций);

3) оказанием государственных услуг неопределенному кругу лиц, обеспечением исполнения прав и обязанностей граждан и организаций, оказанием государственных услуг конкретным гражданам и организациям непосредственно в государственных органах, включая достаточно обширный круг вопросов.

Соответственно, административный регламент должен исчерпывающим образом регулировать исполнение соответствующих государственных полномочий, предполагается и разработка электронных административных регламентов.

Так же не маловажным является то, что часть административных регламентов должна быть реализована в электронной форме, позволяющей обеспечить оперативность, информационную насыщенность управленческих решений и постоянный контроль их исполнения. Кроме того, должна быть обеспечена координация мероприятий административной реформы и программ, стимулирующих использование информационных технологий в государственном управлении[[62]](#footnote-62).

Но данный вопрос в настоящее время вызывает дискуссии на тему, что понимать под электронной формой административных регламентов. На практике уже возникает необходимость нормативного закрепления понятия "электронный административный регламент". Под ним предлагается понимать "электронную модель деятельности органа власти", в которой содержится информация не только об административных процессах (процедурах), но и об организационной структуре, функциях, полномочиях, проектной деятельности, целях, системе показателей.[[63]](#footnote-63)

Именно электронный административный регламент должен выступать формальным описанием административных процедур, подходящим для непосредственного исполнения с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Указанные регламенты основываются на системе электронной обработки и анализа информации в ходе выполнения функций федеральным органом исполнительной власти.

Однако электронный административный регламент является не просто копией административного регламента, представленной в электронной форме. Если административный регламент представляет собой алгоритм исполнения органом административной власти возложенных на него полномочий, то ЭАР является автоматизированной информационной системой (АИС), реализующей этот алгоритм на основе программных средств и информационных технологий.[[64]](#footnote-64)

В законопроекте "Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации"[[65]](#footnote-65) указано, что "электронный административный регламент (ЭАР) - реализация административного регламента с использованием информационно-коммуникационных технологий при условии обязательного обеспечения юридической значимости автоматических и автоматизированных административных процедур, в том числе в случае отсутствия непосредственного взаимодействия участников административного регламента".

Соответственно, регламентация действий государственных служащих, а также стандартизация процедур, например контроля (надзора), обжалования действий (решений) органов исполнительной власти, осуществляется одновременно во взаимосвязи и взаимозависимости, что только повышает качественные характеристики административных процедур.

Выделяют в качестве ключевой методической проблемы административной регламентации и стандартизации разделение понятий "функция" и "услуга", что вызвано различным пониманием государственной услуги. Данная проблема была наиболее существенной при разработке регламентов контрольно-надзорных функций в федеральных службах и вызвана различным пониманием терминов "государственная услуга" в контексте административной реформы.[[66]](#footnote-66)

Действующий в настоящее время Порядок разработки и утверждения устанавливает единые требования к разработке и утверждению федеральными органами исполнительной власти административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), то есть фактически не разделяя регламентацию "функции" и "услуги", а исходя из единообразного подхода.[[67]](#footnote-67)

Приведенный пример,Н.А. Игнатюк свидетельствует о том, что описание последовательности исполнения одних функций по содержанию будет отличаться от описания последовательности исполнения других функций. Так, описание последовательности действий осуществления контрольных функций будет существенно отличаться от описания последовательности действий государственной функции по ведению реестра интеллектуальной собственности или от описания выполнения действий по исполнению государственной функции по проведению экспертизы проектной документации.

Это объясняется тем, что каждая из государственных функций имеет свой характер, который и предопределяет виды и последовательность административных процедур (действий).

Главное, что необходимо добиваться при описании последовательности действий исполнения государственной функции по контролю, - чтобы в описании были освещены все основные блоки административных действий, которые были бы выстроены в логической последовательности, то есть имели логическое начало и логическое завершение.

Например, если речь идет о плановых проверках, то описание должно начинаться с определения тех, кто отвечает за весь комплекс проверочных мероприятий, а заканчиваться описанием действий по предотвращению возникновения однотипных нарушений.[[68]](#footnote-68)

Обязательным элементом регламентации административных процедур должны выступать подготовка методических материалов для разработки и внедрения административных регламентов, разработка пилотных проектов, создание условий для проведения экспертиз (общественной, независимой, антикоррупционной), консультационная и образовательная поддержка разработки и внедрения административных регламентов, с учетом создания объективной практики их применения.

Методические рекомендации при этом включают следующие стандарты и обязательные требования по:

- устранению избыточных административных процедур;

- упрощению действий и административных процедур, включая уменьшение сроков исполнения действий и административных процедур;

- предоставлению информации о действиях и об административных процедурах гражданам и организациям;

- обеспечению доступности и прозрачности административных процедур для всех категорий лиц;

- установлению персональной ответственности должностных лиц за несоблюдение требований административных регламентов;

- неотвратимости наступления ответственности за нарушение требований административных регламентов по каждому действию или административной процедуре при исполнении государственной функции контрольно-надзорного характера.

Однако в настоящее время в административных регламентах отсутствует четкое, единообразное закрепление порядка осуществления мероприятий по контролю (надзору), а также возможность наступления ответственности органов и должностных лиц в рамках реализации административных процедур.

Минусом сложившейся практики можно считать необязательность методических рекомендаций для конкретных разработчиков административных регламентов и их множественность, следует нормативно разрешить указанный пробел и закрепить необходимость руководствоваться официальными методическими рекомендациями при разработке регламентов.

По данным направлениям органами исполнительной власти разработан и принят ряд административных регламентов, которые определяют административные процедуры контрольной надзорной деятельности по соответствующим направлениям.[[69]](#footnote-69)

Возникает закономерный вопрос: насколько допустимо в правовом государстве отдавать "на откуп" самим органам исполнительной власти регламентацию столь важных вопросов, как правила принятия административно-правовых актов, правила совершения распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений, предписаний, контрольно-надзорных, регистрационных, координационных и иных полномочий. Возможно, это и не повлияет на качественные характеристики административных регламентов, однако целесообразно принять типовые правовые акты управления, соответствующие действующим нормам права, административные процедуры должны быть урегулированы на законодательном уровне. По мнению специалистов, "такой подход в состоянии обеспечить реализацию предписаний Конституции РФ.

Отсутствие должной процессуальной формы правоотношений названной группы на практике как раз и приводит к многочисленным (если не повсеместным) фактам произвола со стороны чиновников в лучшем случае, а худшем такое "неправовое поле" приносит "урожай коррупции" и иных преступных деяний".[[70]](#footnote-70)

К административным регламентам в системе исполнительной власти необходимо подходить как к выработке обеспечительных правовых средств и институтов, которые позволят улучшить процесс публичного управления в нашей стране.[[71]](#footnote-71) Административные регламенты должны позволить решить целый ряд задач: повысить управляемость в органах власти, усилить контроль за их деятельностью со стороны общества, создать исчерпывающие требования к решениям и содержанию работ государственных служащих, снизить административное усмотрение и коррупционный потенциал управленческих решений.[[72]](#footnote-72)

Вследствие анализа проблем правового регулирования административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг можно сделать вывод о том, что качество разрабатываемых и уже принятых административных регламентов в настоящее время вызывает существенные нарекания и служит индикатором их недостаточной нормативно-правовой состоятельности.

Совершенствование разработки и применения административных регламентов исполнения контрольно-надзорных функций должно базироваться на социально-экономическом развитии, стабильных политических условиях общественного развития и следующих принципах правового регулирования:

- разграничение регулирующих, разрешительных и контрольно-надзорных функций;

- формирование единого подхода к теоретическим основам контрольно-надзорной деятельности;

- установление границ функций контрольно-надзорного характера;

- применение единых правил и требований к реализации контрольно-надзорных функций;

- соответствие административных регламентов уровню развития социально-экономических аспектов и уровню научно-технического развития;

- единство применения требований административных регламентов независимо от особенностей содержательных характеристик контрольно-надзорных функций;

- создание единой системы стандартов, содержащихся в административных регламентах;

- закрепление бюджетного, а значит, открытого и контролируемого, финансирования государственных органов и недопустимости внебюджетного финансирования государственного контроля (надзора) за соблюдением требований административных регламентов.

**3.3. Мероприятия по реализации государственного контроля и надзора**

Административное законодательство в сфере реализации государственного контроля (надзора), действующее в настоящий период времени в виде норм, содержащихся в законах, положениях, инструкциях, приказах, правилах, можно охарактеризовать как сводное и требующее серьезных усилий как для ознакомления, так и для руководства им.

Ранее мероприятия по контролю определялись как совокупность действий должностных лиц органов государственного контроля (надзора), связанных с проведением проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований, осуществлением необходимых исследований (испытаний), экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проведения мероприятия по контролю.[[73]](#footnote-73)

Но в настоящее время данные мероприятия характеризуются в виде действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора), либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости в установленном законом порядке к проведению проверок экспертов, экспертных организаций по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, по обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, по проведению их исследований, испытаний, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда.[[74]](#footnote-74)

В этой связи важно оценивать необходимость:

- создания единого действующего органа, осуществляющего координацию деятельности контрольно-надзорного характера;

- устранения противоречий и пробелов действующего законодательства Российской Федерации в сфере осуществления контроля (надзора);

- свободного доступа к информации о реализации мероприятий контрольного (надзорного) характера;

- консультационной поддержки заинтересованных лиц при проведении контроля (надзора) должностными лицами органов исполнительной власти;

- формирования антикоррупционной политики в органах исполнительной власти при реализации контроля (надзора);

- устранения административных барьеров и административного усмотрения как вопросов, связанных с коррупционными проявлениями.

При планировании, а также при непосредственной реализации мероприятий контрольного (надзорного) характера необходимо руководствоваться следующими принципами:

1. предметом контроля может быть только проверка обязательных требований, а также исполнения обязательных предписаний органов государственного и муниципального контроля;
2. запрет на взимание платы за контрольные мероприятия;
3. презумпция невиновности предпринимателя;
4. строгое соответствие предмета контрольного мероприятия компетенции уполномоченных органов;
5. недопустимость дублирования полномочий в сфере проведения контрольных мероприятий;
6. осуществление государственного и муниципального контроля только государственными и муниципальными служащими или лицами, уполномоченными федеральными, региональными и местными законодательными актами.

Определение содержания и соотношения различных видов мероприятий контрольно-надзорного характера, например таких, как проверка, ревизия, аудит, наблюдение, обследование, анализ и т.д., имеет практическое значение.

Единый перечень мероприятий по контролю (надзору) законодательством не установлен, и такие мероприятия, как ревизия, аудит, оценка, анализ, в Федеральном законе N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" не упоминаются, а соответственно, исходя из его положения, можно предположить, что речь идет только о проверке, обследовании и наблюдении. Однако и наблюдение как мероприятие контрольного (надзорного) характера напрямую законодательством не предусматривается. Наблюдение предполагает общее ознакомление с состоянием деятельности объекта контроля (надзора), и можно определить, что поскольку проведение любой проверки и тем более ревизии непременно предполагает "ознакомление с деятельностью объекта контроля", "рассмотрение документов" и т.д., то законодатель счел излишним отдельно предусматривать такой вид мероприятия по контролю (надзору), как наблюдение.

Что касается обследования, то этот вариант мероприятия по контролю (надзору) связан скорее с экспертно-аналитической деятельностью, что полностью подтверждается указанным выше определением, сформулированным в Федеральном законе N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

В свою очередь, ревизия (от лат. revisio) в энциклопедическом словаре характеризуется как пересмотр и документальная проверка финансово-хозяйственной деятельности, при этом могут создаваться постоянно действующие ревизионные комиссии.[[75]](#footnote-75)

Ревизия есть система обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности, целесообразности и эффективности совершенных с бюджетными средствами операций, финансово-хозяйственной деятельности подотчетного объекта, законности и правильности действий должностных лиц в финансовой сфере.[[76]](#footnote-76)

В нормативных правовых актах различие между ревизиями и проверками проводится не всегда. Есть достаточные основания полагать, что основным различием между такими двумя видами, как ревизия и проверка, выступает цель проводимого контрольного (надзорного) мероприятия. В том случае, если проверяется только соблюдение законодательства при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности, имеет место проверка, а если помимо соблюдения законности проверяются еще целесообразность и эффективность финансово-хозяйственной деятельности (или отдельных операций), то - ревизия.

Например, таможенные органы проводят таможенную ревизию, то есть проверку факта выпуска товаров, а также достоверности сведений, указанных в таможенной декларации и иных документах, представляемых при таможенном оформлении, путем сопоставления этих сведений с данными бухгалтерского учета и отчетности, со счетами, с другой информацией лиц.[[77]](#footnote-77)

Следовательно, с учетом обобщения можно прийти к выводам, что:

1. ревизия как форма финансового (банковского, налогового, таможенного и др.) контроля применима только в отдельных, строго определенных сферах;
2. существенным отличием ревизии от проверки является то, что при проведении последней контролируется соблюдение законодательства при осуществлении экономической деятельности, а при проведении ревизии наряду с законностью контролируются также целесообразность и эффективность экономической деятельности;
3. ревизия основана на специальных методах и приемах выявления отрицательных и обобщения положительных сторон деятельности организации, изучения, сбора и фиксации хозяйственных нарушений с целью установления эффективности и законности деятельности организации. При ревизии изучают только уже совершенные хозяйственные операции на базе зафиксированной информации.[[78]](#footnote-78)

В свою очередь, лицензирующий орган проводит проверку полноты и достоверности сведений о соискателе лицензии, содержащихся в представленных соискателем лицензии заявлении и документах, а также проверку возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий в порядке, предусмотренном статьей 12 Федерального закона N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".[[79]](#footnote-79)

В рамках строительного контроля, который осуществляется в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка государственный строительный надзор - это проверка: соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации; наличия разрешения на строительство; выполнения требований действующего законодательства.[[80]](#footnote-80)

Контроль и надзор за соблюдением требований технических регламентов выражается в виде проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований технических регламентов к продукции или к связанным с ней процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации и принятие мер по результатам проверки.[[81]](#footnote-81) Федеральный закон "О техническом регулировании" имеет головное значение в составе федеральных законов и иных нормативных правовых актов о техническом регулировании, следовательно, федеральные законы и иные нормативные правовые акты в сфере технического регулирования должны соответствовать этому нормативному правовому акту (пункт 1 статьи 4). Положения тематических федеральных законов и иных нормативных правовых актов, касающиеся сферы его применения, могут применяться только в части, не противоречащей Федеральному закону "О техническом регулировании", и именно ему отдается приоритет, если возникнет противоречие с иными нормативными правовыми актами.

На практике зачастую возникают проблемы при появлении противоречий между нормами различных нормативных правовых актов, и в результате неоднозначно решается вопрос о преимущественном применении положений того или иного нормативного правового акта. В этой связи важно ускорить работу над проектом Федерального закона "О нормативных правовых актах"[[82]](#footnote-82), который содержит главу под названием "Виды и иерархия нормативных правовых актов", а в целом его нормы должны позволить разрешить существующие противоречия.

Хотелось бы отметить, что негативными аспектами относительно мероприятий контрольного надзорного характера выступают положения, предусмотренные действующим законодательством, которые не соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, они являются обременительными. Кроме того, система требований избыточна, непрозрачна и противоречива: контрольные полномочия (проведение проверок, исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности). А процедуры проверок не обеспечивают соблюдения законных прав проверяемых юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а тем более граждан, в сферах контроля и надзора, которые, в свою очередь, определены не оптимально.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Государственное управление по средствам контроля и надзора - неотемлимая часть в реализации проводимой политики современного государства, главной целью которого является обеспечение гражданам комфортного и достойного существования, что возможно лишь при серьезном и грамотном контроле и надзоре за соблюдением норм законодательства во всех сферах жизнидеятельности общества, поскольку отсутствие такового влечет за собой значительный ущерб не позволяющий реализовать намеченные программы и реформы.

В Российской Федерации, в настоящий момент существует целая система органов, осуществляющих контрольно – надзорные функции. Эту систему составляют министерства, службы, агентства, управления и др.

Полномочия этих органов очень обширны и включают в себя широкий спектр задач по выявлению нарушений в различных сферах деятельности. Контроль и надзор непосредственно осуществляется в таких важных направлениях, для любого государства, как соблюдение законов и иных нормативно правовых актов, налоги и сборы, общественная безопасность, охрана труда, в валютной и таможенной области и др.

И так, на современном этапе развития в Российской Федерации, сложилась достаточно устроенная система органов, носящих контрольно – надзорный характер. Однако эффективность этой системы в настоящее время еще не может использоваться в полной мере, поскольку существуют некие проблемы в законодательстве. Так в нормативно - правовых актах отсутствует четкое определение терминов контроля и надзора, в связи с этим нет конкретного отражения сути данных понятий и разграничения их функций, что снижает эффективную реализацию государственными органами тех полномочий, которые заключены в них. Также на законодательном уровне не достаточно разграничены сферы деятельности органов и их структурных подразделений, следствием чего является дублирование органами функций и полномочий друг друга.

Имеет место слабое кадровое обеспечение и компетенция должностных лиц, для которых не определены критерии ответственности за допущенные нарушения на службе. Требуется совершенствование материально техническая база, для обеспечения более эффективной деятельности контрольно – надзорных органов.

Все это оказывает отрицательное воздействие на эффективность государственного управления, в связи с этим необходимо совершенствование законодательной базы, правовой регламентации и функциональной принадлежности органов контроля и надзора.

Повышение эффективности контроля и надзора, обуславливает создание единого центра по координации контрольно – надзорной деятельности в масштабах всей страны, которое можно реализовать на базе Главного Контрольного Управления Президента РФ. В деятельность данного управления будет входить координация и осуществление методического обеспечения всех контрольно – надзорных органов.

Ведь контроль и надзор, как методы управления современным Российским государством, служат действенными средствами в реализации проводимой политики, а ее реальное воплощение в жизнь в значительной мере зависит от эффективности контроля и надзора.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ**

**Нормативно-правовые акты**

* 1. Конституция Российской Федерации 1993 года с изменениями и дополнениями от 30 декабря 2008 г // Российская газета. - 2009 г. - 21 января;
  2. Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 N 195-ФЗ по состоянию на 1 февраля 2010 г. – Москва: Проспект, КноРус, 2010. – 416с;

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ // Российская газета. 2004. 30 дек. N 290// СЗ РФ. 2005. 3 янв. N 1. Ч. 1. Ст. 16; 2009. 5 янв. N 1. Ст. 17.

Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. N 61-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2003. 2 июня. N 22. Ст. 2066; 2009. 5 янв. N 1. Ст. 17, 22;

* 1. Российская Федерация. Законы. Об обязательном экземпляре: фед. закон от 29 декабря 1994 г. N 77-ФЗ (ред. от 23 июля 2008 г.) // СЗ РФ. 1995. 2 янв. N 1. Ст. 1; 2008. 28 июля. N 30. Ч. 2. Ст. 3616.
  2. Российская Федерация. Законы. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): фед. закон от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ (ред. от 30 декабря 2006 г.) // СЗ РФ. 2001. 13 авг. N 33. Ч. 1. Ст. 3436; СЗ РФ. 2007. 1 янв. N 1. Ч. 1. Ст. 29. (Утратил действие с 1 мая 2009 г.)
  3. Российская Федерация. Законы. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: фед. закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ (ред. от 28 апреля 2009 г.) // Российская газета. 2008. 30 дек. N 266; СЗ РФ. 2008. 29 дек. N 52. Ч. 1. Ст. 6249; Российская газета. 2009. 30 апр. N 76. (Действует с 1 мая 2009 г.)

Российская Федерация. Законы. О лицензировании отдельных видов деятельности: фед. закон от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 2001. 10 авг. N 153 - 154; СЗ РФ. 2001. 13 авг. N 33. Ч. 1. Ст. 3430; 2008. 28 июля. N 30. Ч. 2. Ст. 3616; 2009. 5 янв. N 1. Ст. 15.

Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе в РФ: фед. закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ (ред. от 25 декабря 2008 г.) // Парламентская газета. 2004. 31 июля; Российская газета. 2004. 31 июля; СЗ РФ. 2 авг. N 31. Ст. 3215; 2008. 29 дек. N 52. Ч. 1. Ст. 6235.

* 1. Российская Федерация. Законы. О прокуратуре Российской Федерации: фед. закон от 17.01.1992 г. N 2202-1 (в действующей редакции) // СЗ РФ. 1992. 17 янв. N 2202-1; 1999. 10 фев. N 31- ФЗ. Ч.1.

Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: фед. закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ (ред. от 9 февраля 2009 г.) // СЗ РФ. 1999. 18 окт. N 42. Ст. 5005; 2009. 16 фев. N 7. Ст. 772.

* 1. Российская Федерация. Проекты законов. О нормативных правовых актах: Проект закона N 96700088-2 // Справочная Правовая Система "КонсультантПлюс". [Электронный ресурс] / Режим доступа: //<http://expert.consultant.ru/doc330222.html>
  2. Российская Федерация. Проекты законов. Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации. //Справочная Правовая Система "КонсультантПлюс". [Электронный ресурс] / Режим доступа: // <http://www.csr.ru/normotvor/original_42.stm>.

Российская Федерация. Президент. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 //СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945; Российская газета. 2004. 12 марта. N 50. (Действует в ред. Указа Президента РФ от 7 октября 2008 г. N 1445.)

Российская Федерация. Президент. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 (ред. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945; 2008. N 52. Ч. 1. Ст. 6366.

Российская Федерация. Президент. О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы: Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574 (ред. от 23 декабря 2008 г.)// Российская газета. 2006. 12 янв. N 2; СЗ РФ. 2006. 2 янв. N 1. Ст. 118; 2008. 8 дек. N 49. Ст. 5763.

Российская Федерация. Правительство. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 (ред. от 7 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. 1 авг. N 31. Ст. 3233; 2008. 17 нояб. N 46. Ст. 5337.

Российская Федерация. Правительство. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 (ред. от 4 мая 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. 5 мая. N 47. Ст. 4933; 2008. N 18. Ст. 2063.

Российская Федерация. Правительство. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 (ред. от 17 марта 2009 г.) // Российская газета. 2005. 5 авг.; СЗ РФ. 2005. N 31. Ст. 3233; 2009. 23 марта. N 12. Ст. 1443.

Российская Федерация. Правительство. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р // СЗ РФ. 2005. N 46. Ст. 4720.

Российская Федерация. Федеральная служба по труду и занятости. Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по осуществлению мероприятий но контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации: Приказ Роструда N 40, ФМС России N 66 от 3 апреля 2007 г. зарегистрирован в Минюсте России 10 мая 2007 г. N 9420) // Российская газета. 2007. 15 мая.

Российская Федерация. Министерство здравоохранения и социального развития. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению функции по осуществлению контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг: Приказ Минздравсоцразвития России от 20 июля 2007 г. N 487, зарегистрирован в Минюсте России 1 августа 2007 г. N 9941 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. 2 - 4 сент. N 39;

**Научная и учебная литература**

Михайлова, О.Р. Методы ограничения усмотрения налоговых органов при осуществлении налогового контроля. / О.Р. Михайлова, // Государство и право.-2005.-N 7.-С. 90 - 96;

Егорова, Н.Е. Проблемы противоречий в законодательстве и пути их решения / Н.Е. Егорова, О.А.Иванюк, В.С. Потапенко // Журнал российского права. 2006. N 11. С. 136 - 152;

Нарышкин, С.Е. Административная реформа в России. Научно- практ. пособие. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Харбиева. - М., 2006. С. 90 - 96.

Козлов, Ю. М. Административное право: Учебник / Ю. М. Козлов, Л. Л. Попова.-М., 1999. С. 282—286;

Бахрах, Д. Н. Формы и методы деятельности государственной администрации. Учебное пособие. / Д. Н. Бахрах, С. Д. Казанов.- Екб.: 2000.-С. 86;

Коренев, А. П. Административное право России. / А. П Коренев. - М.: изд-во «Щит-М».- 2000.- С. 160—161.

Манохин, В. М. А. Российское административное право. / В. М. Манохин, Ю. С.Адушкин, Багишаев.- Новосиб.-2005.- С. 144

Лапина, М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практ. пособие./М.А. Лапина.-М.: Изд-во Института проблем риска, 2006;

Адыев, А.А. Контрольно-надзорная функция современного Российского государства: политико-правовое исследование: Автореф. Дисс. канд. юрид. наук./ А.А. Адыев - Казань, 2007. С. 14.

Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1988. С. 719.

Современный словарь иностранных слов. Краткий словарь иностранных слов (3-е изд.)/ Сост. С.М. Локшина.-М.: 1971. С. 347;

Толстяк, В.А. Основы теории государства./ В.А. Толстяк.-Нижний Новгород.- 1995.

Чиркин, В.Е. Контрольная власть./ В.Е. Чиркин М.: Юрист, 2008. С. 96.

Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления./ Г.В. Атаманчук. - М.- 1997. С. 38;

Волкова, Л.П. Правовые основы разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук./ Л.П. Волкова.- Саратов, 2009.

Панкова, О.В. Административно-правовой статус федеральных служб в условиях административной реформы/ О.В. Панкова// Информационно- правовая системы «КонсультантПлюс».

Манохин, В.М. Отраслевой принцип в организации государственного управления/ В.М. Манохин // Административное право и процесс. 2008. N 1.

Калмыкова, А.В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы/ А.В. Калмыкова// Журнал российского права. 2004. N 8. С. 23 - 33.

Потокин, И.В. Административно-правовой статус федеральных органов административного контроля и административного надзора: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук./ И.В. Потокин - СПб., 2008. С. 3.

Бахрах, Д. Н. Административное право/ Бахрах, Д. Н.- М.:2004.- С.769

Энциклопедия «Википедия». История создания Советской Прокуратуры. [Эллектронный ресурс]/Режим доступа:// <http://ru.wikipedia.org/wiki/>

Протасов, В.Н. Юридическая процедура./ В.Н. Протасов.- М. 1991. С. 79.

Ожегов, С.И. Словарь русского языка./ Ожегов С.И. - М., 1972. С. 577;

Советский энциклопедический словарь. 3-е изд. М., 1985. С. 107;

Сухарев, А.Я. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева и др. -М.: ИНФРА, 1999. С. 566 - 567;

Борисова, Л.Н. Юридический процесс и юридическая процедура/ Л.Н. Борисова // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. N 2. С. 165.

Махина, С.Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук./ Махина, С.Н. - Саратов, 1998. С. 4.

Лазарева, О.В. Правовая процедура / О.В. Лазарева, М.И. Байтина. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО "Саратовская государственная академия права", 2004. С. 4 - 5.

Тихомиров, Ю.А. Административные процедуры и право/ Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журнал российского права. 2002. N 4. С. 4 - 17.

Лазарев, И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в РФ: Дис. ... канд. юрид. наук./ И.М. Лазарев.- М., 2005. С. 2002. С. 53.

Помазуев, А.Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дис. ... канд. юрид наук./ А.Е. Помазуев.-Екатеринбург, 2007. С. 6.

Панов, А. Административный регламент: от концепции к законопроекту / А. Панов, Л. Филипович // Чиновник. 2004. N 5 (33).

Яцкин, А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов/ А.В. Яцкин // Журнал российского права. 2006. N 10. С. 18 - 28.

Амелин, Р.В. Автоматизированная информационная система как источник права/ Р.В.Амелин, С.Е. Чанов // Информационное право. 2008. N 2.

Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс./ Ю.А.Тихомиров - М.: Юрист, 2004. С. 623;

Тихомиров, Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: Учебно-практ. и справ. пособие./ Ю.А.Тихомиров, И.В. Котелевская М., 1999. С. 17

Нарышкин, С.Е. Административная реформа в субъектах Российской Федерации/ С.Е.Нарышкин, Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2008. N 10. С. 3 - 14.

Мельник М.В.,. Ревизия и контроль: Учеб. Пособие / М.В. Мельник, А.С. Пантелеев, А.Л. Звездин.- М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2004. С. 65 - 86.

1. См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // Государство и Право.-1998.-№ 8.-С. 18 [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Бахрах, Д. Н. Формы и методы деятельности государственной администрации. Учебное пособие./ Д. Н. Бахрах, С. Д. Казанов.- Екб.: 2000.-С. 86; [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Манохин, В. М. А. Российское административное право./ В. М. Манохин, Ю. С.Адушкин, Багишаев.- Новосиб.-2005.- С. 144 [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Ноздрачев, А. Ф. Содержание института административно- правового регулирования экономических отношений / Институты административного права (третьи Лазаревские чтения) // Государства и Права.-1999.-№10.-С.15. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Ноздрачев, А. Ф. Содержание института административно- правового регулирования экономических отношений / Институты административного права (третьи Лазаревские чтения) // Государства и Права.-1999.-№10.-С.15. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // Государство и Право.-1998.-№ 8.-С. 18. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Коренев, А. П. Административное право России/ А. П. Коренев. - М.: изд-во «Щит-М».- 2000.- С. 163 [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Коренев А. П. Административное право России. ./ А. П Коренев. - М.: изд-во «Щит-М».- 2000.- ./ А. П Коренев. - М.: изд-во «Щит-М».- 2000.- С. 164. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Россий­ской Федерации. - М., 1998. - С. 391-393. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Студеникина М.С. Государственный контроль и применение административной ответственности государственного регулирования экономическими процессами / Ад­министративно-правовое регулирование в сфере экономики (по материалам пятых «Лазаревских чтений») // Государство и право. - 2001. - № 12. - С. 18-19. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Овсянко Д.М. Административное право. - М., 2001. — С. 81. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Лапина, М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практ. пособие./М.А. Лапина.-М.: Изд-во Института проблем риска, 2006; [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв. N 7; [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Адыев, А.А. Контрольно-надзорная функция современного Российского государства: политико-правовое исследование: Автореф. Дисс. канд. юрид. наук./ А.А. Адыев - Казань, 2007. С. 14.. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Заседание совета по реализации национальных проектов и демографической политики. Официальный Сайт Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике при Президенте РФ. [Электронный ресурс]/Режим доступа://http://kremlin.ru/ и http://www.rost.fu/

    Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1988. С. 719. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1988. С. 719. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Прохоров, А.М.. Советский энциклопедический словарь / А.М. Прохоров. 3-е изд. М., 1984. С. 1430. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Современный словарь иностранных слов. Краткий словарь иностранных слов (3-е изд.)/ Сост. С.М. Локшина.-М.: 1971. С. 347. [↑](#footnote-ref-18)
19. См.: Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 132. [↑](#footnote-ref-19)
20. См.: Толстяк В.А. Основы теории государства. Нижний Новгород, 1995. С. 22. [↑](#footnote-ref-20)
21. См.: Байтин М.И. Сущность права. Саратов, 2001. С. 138. [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. С. 96. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: Матузова, Н.И. Теория государства и права: Курс лекций /Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 61. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций. М., 1996. С. 72 - 73. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М.: БЕК, 1995. С. 102. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М.: Наука, 1987. С. 72. [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 38; [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 //СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945; Российская газета. 2004. 12 марта. N 50. (Действует в ред. Указа Президента РФ от 7 октября 2008 г. N 1445.) [↑](#footnote-ref-28)
29. См.: Конституция Российской Федерации 1993 года с изменениями и дополнениями от 30 декабря 2008 г // Российская газета. - 2009 г. - 21 января. [↑](#footnote-ref-29)
30. См.: Бахрах. Административное право Бахрах С.769 [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: Манохин, В.М. Отраслевой принцип в организации государственного управления/ В.М. Манохин // Административное право и процесс. 2008. N 1. [↑](#footnote-ref-31)
32. См.: Калмыкова, А.В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы/ А.В. Калмыкова// Журнал российского права. 2004. N 8. С. 23 - 33. [↑](#footnote-ref-32)
33. См.: Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: фед. закон от 31 декабря 2005 г. N 199-ФЗ "" // СЗ РФ. 2006. N 1. Ст. 10.. [↑](#footnote-ref-33)
34. См.: Волкова, Л.П. Правовые основы разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: Автореф. дис. д-ра. юрид. наук./ Л.П. Волкова.- Саратов, 2009. [↑](#footnote-ref-34)
35. См.: Панкова, О.В. Административно-правовой статус федеральных служб в условиях административной реформы/ О.В. Панкова// Информационно - правовая системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-35)
36. См.: Российская Федерация. Президент. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 //СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945; Российская газета. 2004. 12 марта. N 50. (Действует в ред. Указа Президента РФ от 7 октября 2008 г. N 1445). [↑](#footnote-ref-36)
37. См.: Потокин, И.В. Административно-правовой статус федеральных органов административного контроля и административного надзора: Автореф. дис. канд. юрид. наук./ И.В. Потокин - СПб., 2008. С. 3. [↑](#footnote-ref-37)
38. См.: Приказ Минюста России от 27 декабря 2007 г. N 254 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по государственному земельному контролю", зарегистрирован в Минюсте России 27 декабря 2007 г. N 10831 // Российская газета. 2008. 12 янв. N 4. [↑](#footnote-ref-38)
39. См.: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. N 294 (ред. от 27 января 2009 г.) "О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии" // СЗ РФ. 2004. 21 июня. N 25. Ст. 2575; 2008. 17 нояб. N 46. Ст. 5337; 2009. 9 фев. N 6. Ст. 738. [↑](#footnote-ref-39)
40. См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574 (ред. от 23 декабря 2008 г.) "О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы" // Российская газета. 2006. 12 янв. N 2; СЗ РФ. 2006. 2 янв. N 1. Ст. 118; 2008. 8 дек. N 49. Ст. 5763. [↑](#footnote-ref-40)
41. См.: Скуратов, Ю. Разрушать или реформировать?/ Ю. Скуратов //Российская Федерация. 1995 г., №7, с. 52-53. [↑](#footnote-ref-41)
42. См.: Закона Российская Федерация. Законы. О прокуратуре РФ: фед. закон от .ст.29 [↑](#footnote-ref-42)
43. См.: Тихомиров, Ю.А. Административные процедуры и право/ Ю.А. Тихомиров , Э.В. Талапина // Журнал российского права. 2002. N 4. С. 4 - 17. [↑](#footnote-ref-43)
44. См.: Лазарев, И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в РФ: Дис. ... канд. юрид. наук./ И.М. Лазарев.- М., 2005. С. 2002. С. 53. [↑](#footnote-ref-44)
45. См.: Помазуев, А.Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук./ Помазуев А.Е.-Екатеринбург, 2007.. [↑](#footnote-ref-45)
46. См.: Тихомиров, Ю.А. Курс административного права и процесса./ Ю.А. Тихомиров - М., 1998. С. 721, 739 - 740, 762 - 769. [↑](#footnote-ref-46)
47. См.: Российская Федерация. Правительство. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) // СЗ РФ. 2008. 24 нояб. N 47. Ст. 5489. [↑](#footnote-ref-47)
48. См.: Тихомиров, Ю.А. Административное усмотрение и право/ Ю.А. Тихомиров// Журнал российского права. 2000. N 4. С. 70 - 79; [↑](#footnote-ref-48)
49. См.: Панов, А. Административный регламент: от концепции к законопроекту/ А. Панов, Л. Филипович // Чиновник. 2004. N 5 (33). [↑](#footnote-ref-49)
50. См.: Велиева, Д.С. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учеб. пособие./ Д.С.Велиева, Л.Н.Масленникова, М.В.Пресняков, Л.Н.Татаринова, С.Е. Чанов.- Саратов, 2006. С. 94 – 119. [↑](#footnote-ref-50)
51. См.: Российская Федерация. Проекты законов. О нормативных правовых актах: Проект закона N 96700088-2 // Справочная Правовая Система "КонсультантПлюс". [Электронный ресурс] / Режим доступа: //<http://expert.consultant.ru/doc330222.html> [↑](#footnote-ref-51)
52. См.: Российская Федерация. Правительство. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 28 июня 2005 г. N 452 (ред. от 7 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. 1 авг. N 31. Ст. 3233; 2008. 17 нояб. N 18. Ст. 2063. [↑](#footnote-ref-52)
53. См.: Российская Федерация. Правительство. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р // СЗ РФ. 2005. N 46. Ст. 4720. [↑](#footnote-ref-53)
54. См.: Проект Федерального закона "Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации" // http://www.csr.ru/normotvor/original\_42.stm. [↑](#footnote-ref-54)
55. См.: Российская Федерация. Правительство. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 (ред. от 4 мая 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. 5 мая. N 47. Ст. 4933; 2008. N 18. Ст. 2063. [↑](#footnote-ref-55)
56. См.: Российская Федерация. Правительство. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 (ред. от 17 марта 2009 г.) // Российская газета. 2005. 5 авг.; СЗ РФ. 2005. N 31. Ст. 3233; 2009. 23 марта. N 12. Ст. 1443. [↑](#footnote-ref-56)
57. См.: Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. N 30 (ред. от 10 марта 2009 г.) "О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2005. N 4. Ст. 305; 2009. 23 марта. N 12. Ст. 1429. [↑](#footnote-ref-57)
58. См.: Российская Федерация. Федеральная служба по труду и занятости. Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по осуществлению мероприятий но контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации: Приказ Роструда N 40, ФМС России N 66 от 3 апреля 2007 г. зарегистрирован в Минюсте России 10 мая 2007 г. N 9420) // Российская газета. 2007. 15 мая. [↑](#footnote-ref-58)
59. См.: Российская Федерация. Правительство. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 (ред. от 4 мая 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. 5 мая. N 47. Ст. 4933; 2008. N 18. Ст. 2063. [↑](#footnote-ref-59)
60. См.: Российская Федерация. Правительство. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 (ред. от 4 мая 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. 5 мая. N 47. Ст. 4933; 2008. N 18. Ст. 2063. [↑](#footnote-ref-60)
61. См.: Панов, А. Административный регламент: от концепции к законопроекту/ А. Панов, Л. Филипович // Чиновник. 2004. N 5 (33). [↑](#footnote-ref-61)
62. См.: Российская Федерация. Правительство. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы): Распоряжение Правительства РФ от 19 января 2006 г. N 38-р // СЗ РФ. 2006. N 5. Ст. 589. [↑](#footnote-ref-62)
63. См.: Яцкин, А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов/ А.В. Яцкин // Журнал российского права. 2006. N 10. С. 18 - 28. [↑](#footnote-ref-63)
64. См.: Амелин, Р.В. Автоматизированная информационная система как источник права/ Р.В.Амелин, С.Е. Чаннов// Информационное право. 2008. N 2. [↑](#footnote-ref-64)
65. См.: Российская Федерация. Проекты законов. Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации. //Справочная Правовая Система КонсультантПлюс". [Электронный ресурс] / Режим доступа: // <http://www.csr.ru/normotvor/original_42.stm>. [↑](#footnote-ref-65)
66. См.: Яцкин, А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов/ А.В. Яцкин // Журнал российского права. 2006. N 10. С. 18 - 28. [↑](#footnote-ref-66)
67. См.: Российская Федерация. Правительство. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 (ред. от 4 мая 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. 5 мая. N 47. Ст. 4933; 2008. N 18. Ст. 2063. [↑](#footnote-ref-67)
68. См.: Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. N 10. С. 29 - 34. [↑](#footnote-ref-68)
69. См.: Российская Федерация. Министерство здравоохранения и социального развития. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению функции по осуществлению контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг: Приказ инздравсоцразвития России от 20 июля 2007 г. N 487, зарегистрирован в Минюсте России 1 августа 2007 г. N 9941 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. 2 - 4 сент. N 39; [↑](#footnote-ref-69)
70. См.: Салищева, Н. Административная реформа и административный процесс в России/ Н.Салищева, Е. Абросимова // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. N 3 (52). С. 152 - 153. [↑](#footnote-ref-70)
71. См.: Старилов, Ю.Н. Исполнительная власть в структуре современного административно-правового регулирования: проблемы и основные направления разрешения/ Ю.Н. Старилов // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 85. [↑](#footnote-ref-71)
72. См.: Нарышкин, С.Е. Административная реформа в субъектах Российской Федерации/ С.Е.Нарышкин, Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2008. N 10. С. 3 - 14. [↑](#footnote-ref-72)
73. См.: Российская Федерация. Законы. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): фед. закон от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ (ред. от 30 декабря 2006 г.) // СЗ РФ. 2001. 13 авг. N 33. Ч. 1. Ст. 3436; СЗ РФ. 2007. 1 янв. N 1. Ч. 1. Ст. 29. (Утратил действие с 1 мая 2009 г.) [↑](#footnote-ref-73)
74. См.: Российская Федерация. Законы. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринима-телей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: фед. закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ (ред. от 28 апреля 2009 г.) // Российская газета. 2008. 30 дек. N 266; СЗ РФ. 2008. 29 дек. N 52. Ч. 1. Ст. 6249; Российская газета. 2009. 30 апр. N 76. (Действует с 1 мая 2009 г.) [↑](#footnote-ref-74)
75. См.: Советский энциклопедический словарь. 3-е изд. М., 1985. С. 1105. [↑](#footnote-ref-75)
76. См.: Ялбулганов, А.А.Финансовое право России: Учеб. пособие./ А.А. Ялбулганов.- М.: Статут, 2001. С. 66 [↑](#footnote-ref-76)
77. См.: Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. N 61-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2003. 2 июня. N 22. Ст. 2066; 2009. 5 янв. N 1. Ст. 17, 22; [↑](#footnote-ref-77)
78. См.: Мельник М.В.,. Ревизия и контроль: Учеб. пособие / М.В. Мельник, А.С. Пантелеев, А.Л. Звездин.- М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2004. С. 65 - 86. [↑](#footnote-ref-78)
79. См.: Российская Федерация. Законы. О лицензировании отдельных видов деятельности: фед. закон от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 2001. 10 авг. N 153 - 154; СЗ РФ. 2001. 13 авг. N 33. Ч. 1. Ст. 3430; 2008. 28 июля. N 30. Ч. 2. Ст. 3616; 2009. 5 янв. N 1. Ст. 15. [↑](#footnote-ref-79)
80. См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ // Российская газета. 2004. 30 дек. N 290; СЗ РФ. 2005. 3 янв. N 1. Ч. 1. Ст. 16; 2009. 5 янв. N 1. Ст. 17. [↑](#footnote-ref-80)
81. См.: Российская Федерация. Законы. О техническом регулировании: фед. закон от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ (ред. от 23 июля 2008 г.)// СЗ РФ. 2002. 30 дек. N 52. Ч. 1. Ст. 5140; 2008. 28 июля. N 30. Ч. 2. Ст. 3616. [↑](#footnote-ref-81)
82. См.: Российская Федерация. Проекты законов. О нормативных правовых актах: Проект закона N 96700088-2 // Справочная Правовая Система "КонсультантПлюс". [Электронный ресурс] / Режим доступа: //<http://expert.consultant.ru/doc330222.html>. [↑](#footnote-ref-82)