

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ
ЮУрГУ – 38.03.04.2017.457.Ю ВКР

Руководитель работы, к.ю.н.,
доцент кафедры
_____ М.С. Игнатова
_____ 2017 г.

Автор работы,
Студент группы Ю-457
_____ Д.В. Заварухин
_____ 2017 г.

Нормоконтролер
_____ К.С. Филистович
_____ 2017 г.

Челябинск 2017

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2017 г.

ЗАДАНИЕ
НА ВЫПУСКНУЮ КВАЛИФИКАЦИОННУЮ РАБОТУ
Заварухин Дмитрий Витальевич

Группа Ю-457

1 Тема работы

Обеспечение законности в государственном управлении

утверждена приказом по университету от _____ 20__ г. № _____

2 Срок сдачи законченной работы 20 июня 2017 г.

3 Исходные данные к работе

«Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.2003)
(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от
30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 №
11-ФКЗ) // в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.2008 № 146-ФЗ (ред.
от 28.12.2016) // «Собрание законодательства РФ», № 31, 03.08.2008, ст. 3824.

«Таможенный кодекс Таможенного союза» (ред. от 08.05.2015) (приложение к
Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением
Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009
№ 17) // «Собрание законодательства РФ», 13.12.2010, № 50, ст. 6615.

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О
государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Собрание
законодательства РФ», 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите прав
юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении
государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» //
«Парламентская газета», № 90, 31.12.2008.

4 Перечень вопросов, подлежащих разработке
Понятие, принципы и правовые основы обеспечения законности в
государственном управлении;
Способы обеспечения законности в государственном управлении;
Понятие, виды и характеристика государственного контроля;
Совершенствование механизмов осуществления государственного контроля;
Понятие, виды и характеристика государственного надзора;
Совершенствование механизмов осуществления государственного надзора

5 Иллюстративный материал

6 Календарный план

Разделы выпускной квалификационной работы	Дата выполнения
Выбор и согласование темы выпускной квалификационной работы	Декабрь 2016
Получение от научного руководителя задания на подготовку выпускной квалификационной работы	Февраль 2017
Изучение требований, предъявляемых к выпускным квалификационным работам, составление плана работы и графика её написания	Февраль 2017
Изучение научной и учебной литературы по теме выпускной квалификационной работы, определение целей, задач и методов исследования	Февраль-Апрель 2017
Написание первоначального варианта выпускной квалификационной работы	Апрель-Май 2017
Предоставление первоначального варианта работы на проверку научному руководителю в электронном виде	Май 2017
Устранение недостатков и замечаний научного руководителя	Май 2017

Руководитель работы,
 доцент кафедры, к.ю.н.

М.С. Игнатова

«__» _____ 2017 г.

Автор работы,
 студент группы Ю-457

Д.В. Заварухин

«__» _____ 2017 г.

АННОТАЦИЯ

Заварухин Д.В. выпускная квалификационная работа «Обеспечение законности в государственном управлении»: ЮУрГУ, Ю-457, 71 с., библиогр. список – 59.

Объект исследования работы являются общественные отношения, которые возникают по поводу обеспечения законности в деятельности органов государственного управления.

Предмет исследования правовая природа законности в организации деятельности органов государственного управления, а также теоретические основы обеспечения законности в государственном управлении, и нормативно-правовая база законности в государственном управлении

Целью исследования является исследование сущности и способов обеспечения законности в государственном управлении, формулирование предложений по совершенствованию обеспечения законности в государственном управлении.

Для достижения цели данной работы выделили следующие задачи:

1. Изучить понятие, принципы и правовые основы обеспечения законности в государственном управлении;
2. Рассмотреть способы обеспечения законности в государственном управлении;
3. Дать понятие, виды и характеристика государственного контроля;
4. Разработать рекомендации по совершенствованию механизмов осуществления государственного контроля;
5. Дать понятие, виды и характеристика государственного надзора;
6. Разработать рекомендации по совершенствованию механизмов осуществления государственного надзора

Выпускная квалификационная работа выполнена с учетом позиций современных авторов в области обеспечения законности в государственном управлении.

Ключевые слова: теория государственного управления, законность в государственном управлении, государственные органы.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ	
1.1. Понятие, принципы и правовые основы обеспечения законности в государственном управлении	10
1.2. Способы обеспечения законности в государственном управлении	24
ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ	
2.1 Понятие, виды и характеристика государственного контроля	36
2.2. Совершенствование механизмов осуществления государственного контроля	44
ГЛАВА 3. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР	
3.1. Понятие, виды и характеристика государственного надзора	52
3.2. Совершенствование механизмов осуществления государственного надзора	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	63
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	66

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Одним из важных принципов функционирования правового государства является законность, которая служит главным образом обеспечению интересов как публичных, так и охране прав и свобод человека и гражданина, а так же организаций и общественных объединений. Законность в государственном управлении представляет собой строгую и детальную регламентацию деятельности органов государственного управления и исполнение законов и подзаконных актов, а так же их соблюдение юридическими и физическими лицами.

В настоящее время обеспечение законности в государственном управлении обретает новое качественное содержание. Законность выступает элементом преодоления сути демократического государственного механизма управления.

В организации деятельность органов государственного управления законность имеет большое значение, т.к. вступает с физическими и юридическими лицами в различные отношения. Разработанные еще в XIX веке положения о законности в государственном управлении нуждается в переосмыслении в связи с изменением всего государственного устройства и сменой государственных приоритетов.

Отметим, что формирование правового государства представляет собой построение государственных органов, а именно всей структуры государственных органов на основе обеспечения законности.

Несмотря на то, что различные аспекты статуса и правоприменительной деятельности государственного управления разрабатывались и продолжают разрабатываться в общей теории права и отраслевой научной литературе, роль и функциональное назначение контрольной и надзорной форм реализации правовой политики современной России, на наш взгляд, разработаны недостаточно. Указанные обстоятельства предопределили выбор темы настоящего исследования, его направленность. Тем более, что необходимость такой работы фактически повседневно находит подтверждение в тенденциях развития

современной правовой политики в России, которые должны стать и становятся императивным условием укрепления правовой государственности.

Целью исследования является исследование сущности и способов обеспечения законности в государственном управлении, формулирование предложений по совершенствованию обеспечения законности в государственном управлении.

Для достижения цели данной работы выделили следующие задачи:

1. Изучить понятие, принципы и правовые основы обеспечения законности в государственном управлении;

2. Рассмотреть способы обеспечения законности в государственном управлении;

3. Дать понятие, виды и характеристика государственного контроля;

4. Разработать рекомендации по совершенствованию механизмов осуществления государственного контроля;

5. Дать понятие, виды и характеристика государственного надзора;

6. Разработать рекомендации по совершенствованию механизмов осуществления государственного надзора

Объект исследования данной работы являются общественные отношения, которые возникают по поводу обеспечения законности в деятельности органов государственного управления.

Предметом исследования выступает правовая природа законности в организации деятельности органов государственного управления, а так же теоретические основы обеспечения законности в государственном управлении и нормативно-правовая база законности в государственном управлении

Методологической базой исследования является совокупность методов и приемов научного познания, использованных автором в процессе проведения исследования.

Основное значение для разработки проблем содержания современной правовой политики имеют научные труды С.С.Алексеева, М.И.Байтина, В.М.Баранова, Н.Н.Вопленко, В.А.Владимирова, Ю.А.Воронина,

И.М.Гальперина, В.Г.Даева, Н.И. Загородникова, М.И. Ковалева, А.П.Коробовой, К.Д.Крылова, В.Н.Кудрявцева, Е.В.Куманина, В.И.Курляндского, Ю.И.Ляпунова, А.В.Малько, Н.И.Матузова, Г.М.Миньковского, В.С.Нерсесянца, П.Н.Панченко, А.А.Пионтковского, П.Т.Полежай, В.А.Рудковского, И.М.Степанова, И.В.Федорова, А.М.Яковлева и др.

Нормативная основа исследования включает в себя Конституцию РФ, федеральные законы, регулирующие деятельность по обеспечению законности в государственном управлении, иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ).

Настоящая работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

1.1. Понятие, принципы и правовые основы обеспечения законности в государственном управлении

Научная теория определяется как истинное знание, существующее как некоторая система логически взаимосвязанных предложений, отражающих и описывающих существенные, т.е. закономерные, общие и необходимые связи той или иной предметной области. Теория как наиболее обоснованная часть той или иной науки выступает в роли объясняющего ее основные понятия инструмента, раскрывает содержание и соотношение научных положений о закономерностях предмета научного познания.

В содержание теории включаются не любые, а наиболее системные, устоявшиеся, адекватные практике (опыту) знания о понятиях, отражающих сущность определенных явлений, научных закономерностях возникновения и существования данных явлений, принципах, теоретических конструкциях, познавательном методе, а также иные теоретические знания. Для теории характерно наличие таких признаков, как предметность, системность, полнота, логическая обоснованность и непротиворечивость, истинность и достоверность.

Теория государственного управления представляет собой комплекс научных знаний о закономерностях развития и функционирования системы государственного управления. В совокупности с иными научными компонентами гипотезами, положениями, эмпирическими данными и положениями смежных областей науки, описывающими управленческие процессы, она представляет собой научную отрасль науки государственного управления.

Характерно, что, согласно прежней традиции, в 60-е гг. XX в. наука государственного управления не рассматривалась как самостоятельная дисциплина и была частью общей науки управления. Науку управления рассматривали как комплексную дисциплину. Науку о сущности и содержании

процесса управления государственными и общественными делами, организации управления отдельными отраслями хозяйства и культуры, предприятиями, учреждениями и организациями, причем как государственными, совершенствования форм и методов работы аппарата управления на основе новейших достижений науки и техники, ее дальнейшей демократизации.

В дальнейшем, к середине 1970-х гг., происходит специализация отраслей науки, изучающих управление. 11Общую теорию социального управления рассматривают социология и философия.

Несмотря на сложный, комплексный характер современной науки государственного управления, она в целом представлена тремя традициями, напоминающими три ветви власти: политологической, правовой и менеджеристской (управленческой).

Первая, наиболее ранняя, традиция изучения управления делами государства принадлежит той части социальной философии, которая со времен Аристотеля и Платона рассматривает структуру и природу власти, формы государства, отношения социальных групп. В современный период эта область охватывается предметом политической науки. В СССР политическая наука была официально признана только в конце 1980-х гг.

Вторая традиция появилась с развитием правового метода познания государства и его деятельности, который был обоснован и всесторонне изучен в рамках немецкой правовой школы в XIX в. Эти научные изыскания были непосредственной причиной возникновения новых научных областей: государственного и административного права.

Третья традиция приобрела наибольший авторитет в XX в. с развитием экономической мысли, с появлением современных концепций научного менеджмента. Именно в рамках данной концепции происходят обоснование и выявление тех инструментов государственной политики, которые сегодня ассоциируются с комплексными изменениями управления, прокатившимися волной по всему миру и получившими название административных реформ.

Теория государственного управления охватывает одну из форм социального

управления государственное управление. Фундаментальный характер данной теории позволяет описывать и анализировать новые явления в сфере государственного управления, расширять представление о ее предмете и содержании, строить научные прогнозы, выдвигать гипотезы, предлагать познавательные методы. Таким образом, теория государственного управления это центральная часть, ядро одноименной науки.

Предметная область теории государственного управления охватывает структуру научного знания о явлениях и процессах, закономерностях государственного управления.

Объектом теории государственного управления выступает определенная часть жизнедеятельности общества, для которой характерны наличие управленческих взаимосвязей и участие в них государства как особого института, организующего ряд наиболее значимых социальных процессов или оказывающих на них прямое и опосредованное воздействие.

Теория государственного управления самостоятельное направление общественных наук. Вместе с тем возникновение данной теории, ее обособление от других социальных наук, как было показано, складывалось непросто. Потребовались значительные усилия для становления этой комплексной науки, которая имеет свои истоки в социальной философии, правоведении, экономической теории, теории организации, социологии, психологии и политологии. Значительные области управления, допускающие их описание в рамках адекватной математической модели, исследуются точными науками, в частности физикой и математикой.

В настоящее время все эти научные отрасли оказывают влияние на теорию государственного управления, изучают его под разными углами зрения, но не подменяют ее, оставляя за ней право на самостоятельное развитие. В каждой из перечисленных областей науки существует самостоятельный раздел, посвященный особенностям государственного управления применительно к предмету конкретной науки. При помощи метода какой-либо из вышеуказанных наук можно получить новые научные знания, которые одновременно будут

востребованы в теории государственного управления.

Формирование действенной системы государственного управления в Российской Федерации неразрывно связано с проблемой обеспечения законности в деятельности государственного аппарата.

Понятийное содержание законности многозначно. В юриспруденции традиционно под законностью понимается строгое соблюдение и неуклонное исполнение всеми субъектами права существующих в стране законов и основанных на них подзаконных нормативных актов. Однако во избежание одностороннего взгляда на законность ее нельзя понимать упрощенно. По сути, состояние законности является мерилom «здоровья» общества. Законы и иные нормативные правовые акты служат главными регуляторами общественных отношений.

Обобщение мнение различных авторов под законностью в государственном управлении обычно подразумевают принцип, режим и метод деятельности государственных органов, их должностных лиц и государственных служащих. При этом соблюдение и исполнение закона в сфере государственного управления, основанного на принципе, методе и режиме законности, ведется исключительно в допустимых законом формах и признанными законом способами, приемами и средствами.

Законность является одним из важнейших конституционных принципов Российского государства. В ч. 2 ст. 4 Конституции РФ закрепляется верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации. Во многих статутных актах законность рассматривается как принцип, на котором должна основываться практическая деятельность государственных органов, их должностных лиц и государственных служащих. Так, ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ (далее Закон о системе госслужбы) относит принцип законности к основным принципам построения и функционирования

¹ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.06.2003. – № 22. – Ст. 2063.

системы государственной службы.

Б.А. Черняк в своей диссертационной работе пишет, что «принцип законности предполагает верховенство закона над иными нормативными правовыми актами, инструкциями, должностными регламентами. Согласно ему, должна быть сформирована такая правовая система, в которой законы государства во главе с основным законом конституцией обладают высшей юридической силой, а все остальные правовые акты и действия, реализуемые во исполнение содержащихся в них норм, должны им соответствовать. В настоящих условиях в Российской Федерации назрела потребность в разработке комплексного законодательного акта, который бы, во-первых, детально установил иерархию действующих правовых актов в их соподчиненности по юридической силе и значению, а во-вторых, определил порядок их принятия, вступления в юридическую силу, действия, применения и утраты юридической силы. Введение в действие такого закона важно, прежде всего, для законотворческой и правоприменительной практики. По своей направленности он должен способствовать, в том числе и упорядочению законотворческого процесса субъектов Российской Федерации, которые иногда еще пренебрегают Конституцией РФ и федеральными законами при разработке и принятии собственных правовых актов»¹.

А.О. Долгопят пишет, что «при характеристике принципа законности следует учитывать соотношение норм международного права и российского законодательства. Особенно это важно, например, при рассмотрении вопросов, касающихся прав и свобод человека. Здесь нужно иметь в виду, что Конституция РФ установила общую норму (ч. 4 ст. 15), согласно которой правила международных договоров Российской Федерации имеют приоритет над нормами национального законодательства»².

В изученных нами источниках в качестве метода законность сводится к

¹ Черняк Б.А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления: Дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Воронеж, 2003. – С. 115.

² Долгопят А. О. Понятие и содержание принципа законности // Бизнес в законе, 2008. – № 4. – С.243.

совокупности всех правовых мер, с помощью которых юридически значимые управленческие действия совершаются в строгих рамках закона.

Метод законности означает строгое и неуклонное исполнение субъектами и объектами управленческой деятельности законов и подзаконных нормативных актов государственных органов. Применение метода законности выражается в обязанности каждого субъекта и объекта управления действовать в установленных правовых пределах, т.е. в пределах своей компетенции.

В условиях режима законности возникает динамичное состояние соответствия общественных отношений нормам права. Сегодня законность прежде всего рассматривается как режим основанных на законе взаимоотношений граждан и организаций с субъектами власти, который благоприятствует обеспечению прав и законных интересов личности, ее всестороннему совершенствованию, формированию и развитию гражданского общества, успешной деятельности государственного механизма.

Для уяснения сущности законности в деятельности гражданских служащих имеют, с одной стороны, основные идеи и положения, выражающие сущность и содержание законности, а с другой требования, которые ей присущи, т.е. правовые предписания, соблюдение и исполнение которых субъектами государственно-управленческой деятельности характеризует осуществляемые ими в этом процессе действия как законные.

Реальность законности означает достижение фактического исполнения предписаний правовых норм в деятельности государственных органов и их должностных лиц, а также неотвратимости ответственности за любое противоправное действие (бездействие) и нарушение норм права. По сути, речь идет о воплощении в жизнь самой идеи законности, фактическом ее существовании в повседневной деятельности государственных органов. На практике очень важно то, насколько законность служит не только ориентиром для функционирования всей системы государственного управления, но также и то, каким образом осуществляются властные полномочия субъектов управленческой деятельности государства.

В отличие от идей, выражающих содержание и сущность законности, ее требования связаны с определенными, конкретными видами деятельности государственных органов, преимущественно правоохранительных. Это связано с требованиями защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности от противоправных посягательств, применения мер государственного принуждения в установленном порядке и т.п. В требованиях законности находят свое выражение идеи законности. Требования законности отражают ее направленность в регламентации общественных отношений с точки зрения их юридического упорядочения: создания нормальных условий для придания им должной стабилизации и необходимых возможностей социальной динамики.

Л.В. Гааг пишет, что «динамика состояния законности в государстве характеризуется многими показателями. Среди них большое значение придается тому, каков уровень эффективности в осуществлении государственными органами властных полномочий по реализации законодательной, исполнительной и судебной деятельности. Во многом это зависит от их слаженности в осуществлении выполняемых функций, согласованности в реализации общегосударственной политики, единства действий в решении насущных общественных проблем. Юридическая правомерность деятельности органов государственной власти основа положительной динамики состояния законности в сфере государственного управления.

Наиболее заметное влияние на уровень законности оказывает деятельность исполнительно-распорядительных органов государственной власти. Ведь они являются наиболее многочисленной и разветвленной подсистемой государственного аппарата, и именно с ними и их представителями люди чаще всего вступают в самые разнообразные управленческие отношения. Насколько эффективна исполнительная власть в неукоснительном соблюдении законодательства в его практическом воплощении в повседневной жизни, настолько показателен уровень законности в этой сфере государственно-властной деятельности. Поэтому борьба с управленческим произволом государственной

администрации не менее важна, чем борьба с преступностью»¹.

Отметим Н.Н. Вопленко, который считает, что «практический смысл законности заключается в том, чтобы закон реально действовал в жизни общества, оказывая свое регулятивное воздействие на соответствующие сферы общественных отношений. Для поддержания законности на должном уровне необходимо, чтобы в обществе устанавливались благоприятные для его развития правовые нормы, которые бы обеспечивались системой юридических средств и гарантий с соответствующими им госструктурами и соблюдались всеми субъектами общественной и государственной жизни (гражданами и их организациями, государственными органами, их должностными лицами и др.). Когда выраженные в правовых нормах (правилах поведения) позитивные исполняются, дозволения используются, а запреты соблюдаются, тогда закон реально выполняет свою роль в жизни государства, общества и конкретного человека. Именно здесь в определяющей степени проявляется уровень зрелости правосознания и правовой культуры граждан. Законность взаимосвязана и одновременно не отождествляется с такими правовыми явлениями, как правопорядок, легитимность и государственная дисциплина»².

Правопорядок одна из основных составных частей общественного порядка, складывающегося в результате осуществления различных видов социальных норм, регулирующих разнообразные сферы общественной жизни и различающиеся между собой характером и несовпадающим способом воздействия на поведение людей (обычаи, нормы морали, внутренние правила организаций и др.). Правопорядок это система общеобязательных отношений, складывающихся на основе действующего права. Его надо рассматривать в тесной связи с правом, политическим строем данного общества, государства. Правовые отношения, складывающиеся в обществе и государстве, регламентируются правовыми нормами, принятыми в установленном в данном

¹ Гааг Л.В. Толкование норм права и законность // Вестн. Том. гос. ун-та. Право, 2013. – № 3 (9). – С.7-8.

² Вопленко Н.Н. Понятие и основные черты законности // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция, 2006. – № 8. – С.35.

государстве порядке. Урегулированный нормами права порядок общественных отношений олицетворяет наиболее важные стороны и черты социально-экономического строя. Как определенное состояние регулируемых правом общественных отношений правопорядок характеризуется реальным уровнем соблюдения законности, обеспечения и реализации, субъективных прав, соблюдения юридических обязанностей всеми гражданами, органами и организациями. Правопорядок можно трактовать как упорядоченный подзаконный порядок общественной жизни.

Государственная власть всегда охраняет правовой порядок общественных отношений в государстве, т.е. существующий общественный строй. Все без исключения органы государственной власти и должностные лица государства в соответствии с принципом законности должны действовать в рамках существующего права. Современная правовая теория и практика исходят из необходимости строгого соблюдения правового порядка и постоянного совершенствования принципа законности в государственном управлении и всей общественной жизни.

Р.Л. Иванов различает «понятие легитимности (от лат. *legitimus* согласный с законами, законный, правомерный). Этим юридическим термином характеризуется социальный порядок, обладающий престижем, в силу которого он диктует обязательные для всех людей требования и устанавливает образцы их поведения. Здесь, правда, следует отличать социальную легитимность (легитимность социального порядка), связанную с его фактической значимостью для людей и проявляющуюся в их поведении, от нормативной легитимности (легитимности правового порядка). Последняя характеризуется формальным соответствием социального порядка законам страны и именно в этом смысле служит показателем легитимности, законности государственного строя, государственной власти, органов государственной власти, должностных лиц, их действий и т.д.»¹.

¹ Иванов Р.Л. Легитимность государственной власти // Вестник ОмГУ. Серия. Право, 2012. – № 1 (30). – С. 12.

Законность как принцип, метод и режим является объективным условием эффективности государственного управления, деятельности гражданских служащих. Она обеспечивает единообразное понимание и применение правовых норм как управляющими, так и управляемыми субъектами.

Нарушение законности в государственном управлении и деятельности гражданских служащих наносит ущерб государству и обществу, затрагивает права и законные интересы граждан.

Таким образом, соблюдение законности в деятельности государственных органов и гражданских служащих служит социально значимым фактором эффективности государственного управления в определенной общественной сфере.

Принципы правовой законности представляют в определенном аспекте отражение объективных закономерностей, присущих становлению и реализации правоотношений, опосредуемых государством в соответствующих правовых нормах.

Генезис демократических принципов обеспечения законности связан не только с особой формой государства, политической демократией, но и со специфической формой нравственного сознания, которую характеризуют такие социальные ценности, как гуманизм, справедливость, уважение взаимных интересов и другие, наиболее значимые ценности человеческого общежития.

В связи вышеуказанным генезисом основных начал государственной деятельности в сфере обеспечения законности тесно связано с сущностью естественного права, потому как обеспечение законности рассматривается в качестве одного из методов правового регулирования.

Последнее означает, что принципы обеспечения законности, будучи основными идеями, имеющими руководящее значение в деятельности органов государственной власти, относятся не только к области политической идеологии.

Эти же начала порождены объективной потребностью общества и государства в праве, а потому, прежде всего, относятся к сфере правовой идеологии.

К основным принципам законности относят:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное юридическое значение;
- верховенство правового закона;
- обеспечение соответствия закона к праву;
- закрепление основных принципов права в основном законе государства (конституции);
- единство законодательства;
- равенство всех перед законом и судом;
- возможность судебной защиты субъективных прав и свобод.
- неотвратимость юридической ответственности.

Суть принципа обеспечения законности, по сути, состоит в том, что государственные решения должны быть основаны на согласии свободного гражданского общества. Следовательно, они призваны защищать фундаментальные права и свободы граждан, являясь при этом объектами оценки независимых судов. Наряду с вышесказанным в правосознании формируется представление о правовой законности как требовании правомерного поведения всех без исключения участников общественных отношений.

С позиции соотношения личности, общества и государства правовая законность исходит из приоритета прав человека перед интересами государства. Правовой закон при таком подходе рассматривается как одинаковая, равная мера свободы для подвластных. При этом если для гражданина его верховенство определяется формулой «разрешено все, что не запрещено законом», то в отношении государственной власти, подчиняющейся этому же закону, действует другое правило: «разрешено только то, что разрешено законом».

Основная цель и задача правовой законности – охрана конституционных прав и свобод человека и гражданина. Механизм правозаконности предполагает не только провозглашение необходимости защиты прав и свобод человека и гражданина, но и нормативное закрепление их гарантий. Многие положения теории правозаконности сфокусированы именно на личности – индивид, являясь

базовой единицей частной и общественной жизни, имеет неотчуждаемые, фундаментальные права: на гражданство, уважение и защиту чести и личного достоинства, неприкосновенность жилища, правосудие и т. д. Государство обязано не только регулировать процесс реализации данных прав, но и обеспечивать их охрану и защиту.

Право и законность не только закрепляют (юридически, морально) сложившуюся систему общественных отношений, но и играют значительную роль в удовлетворении духовных потребностей личности – в образовании, пользовании достижениями культуры, в реализации своего участия в общественно-политической жизни страны, использовании личных прав и свобод. Отметим, что каждому человеку важно осознание того, что он равен в правах с другими, может рассчитывать на справедливое решение его дела, на уважительное к себе отношение. Отметим, что каждый сознательный член общества стремится активно участвовать в общественной жизни своего предприятия, района, всей страны. Стоит заметить, что он должен быть уверен в завтрашнем дне. Все данные и другие социальные потребности не могут нормально удовлетворяться вне правопорядка и без прочной правовой законности, помимо юридического закрепления прав, свобод и обязанностей граждан. Можно поэтому считать, что у граждан государства среди иных социальных потребностей есть вполне реальная потребность в существовании и упрочении законности, в законодательном закреплении их прав и возможностей, в праве обращения за помощью и защитой в органы правосудия. Право и законность способны юридически гарантировать члену общества значительный масштаб свободы его действий и решений, убеждений и устремлений. Это и свобода от произвола и несправедливости; это и свобода удовлетворения своих материальных и духовных потребностей в творческом труде и самоутверждении, во всестороннем развитии и совершенствовании своих способностей. Фактическим источником такой свободы как неперменного качества образа жизни будет экономический, социальный и политический строй, а официально и в общезначимой форме она (свобода) непременно закрепляется в законодательстве и гарантируется режимом правовой

законности, правопорядком, которые юридически обеспечивают гражданам доступ ко всевозможным материальным и духовным богатствам общества, а также к самому участию в создании данных богатств. Обладание каждым гражданином государства обширным правовым статусом представляет собой неотъемлемое социальное качество личности.

Не менее важна роль законности в социализации личности. Под социализацией человека понимают усвоение им наиболее важных норм поведения, ценностных ориентиров и соответствующих форм общения.

Право, заключенное в законодательстве государства, несет богатейшую информацию об эталонах поведения и общения, принятых в данном обществе, а законность требует, чтобы данные эталоны точно соблюдались. Коль скоро отмеченные ориентиры должны быть восприняты личностью как собственное убеждение, стать второй натурой человека, в усвоении таких эталонов решающую роль играют воспитание, убеждение, нравственность, культура. Важно заметить, что однако, при всем этом право и законность оказываются весьма действенным средством социального контроля за отклоняющимся поведением личности. Эффективность такого контроля зависит от состояния законности в стране, от этого же во многом зависит справедливое наказание преступника и его возвращение в общество.

Уважение к личности, ее правам и свободам, уважение к закону, добросовестное исполнение юридических обязанностей и нравственного долга, неприятие произвола и социальной несправедливости, активное реагирование на грубые нарушения правопорядка, понимание необходимости и ценности права, значения правосудия – черты, характерные для демократического общества.

Право и законность оказываются эталонами поведения членов общества, в какой-то степени юридической моделью образа жизни в зрелом сообществе. Законность – одна из предпосылок твердой правовой основы общественной жизни. Право и законность помогают упрочению основ государственной жизни и ставят преграды для совершения противоправных поступков. Конкретное

состояние правомерности поступков – один из показателей зрелости общественных и государственных институтов.

Соответственно правомерное поведение субъектов правоотношений будет важным фактором упрочения законности и правопорядка.

Обеспечению законности в России служит система определенных гарантий. Существуют экономические, политические, организационные, юридические и общественные гарантии. На них опирается деятельность всех субъектов административного права в процессе реализации исполнительной власти.

Обеспечение законности возлагается на различные органы как в качестве их основной деятельности (суды, прокуратуру, государственные инспекции и др.), так и в качестве дополнительной функции. Многочисленную группу субъектов права составляют органы исполнительной власти, администрация государственных объединений, предприятий, учреждений и организаций. Они не только применяют законы и подзаконные акты, но и сами издают большое число правовых актов, которые должны правильно отражать жизненные потребности и, что чрезвычайно важно, быть законными. Эффективность деятельности органов исполнительной власти зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса. Под государственной дисциплиной подразумевается сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях, прежде всего государственных служащих по выполнению ими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей. Дисциплина означает точное исполнение требований законов, иных нормативных правовых актов управляемыми и управляющими субъектами (т.е. совершенствуется под действием правовых норм). Законность является базой, на основе которой формируется дисциплина, и одновременно способом ее защиты. В то же время без дисциплины невозможна законность. В целях укрепления законности и дисциплины органами исполнительной власти проводится разнообразная работа: совершенствование системы органов исполнительной власти и более четкое регламентирование их правового статуса; определение общих и должностных обязанностей и прав

государственных служащих, пределов их личной ответственности; принятие правовых актов, предусматривающих административный и судебный порядок восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан; воспитание у граждан чувства уважения к закону, повышение их правовой культуры. Также действует особая система государственных органов, на которую возложена обязанность по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. Применяемые ими различные правовые и организационные формы и методы деятельности, практические приемы обобщенно называются способами обеспечения законности. Это — контроль, надзор и обжалование (реализация права жалобы).

Резюмируя вышеизложенное, мы можем сформулировать понятие обеспечение законности есть неуклонное соблюдение нормативных актов, а так же их правильное применение.

1.2. Способы обеспечения законности в государственном управлении

Для поддержания законности на должном уровне необходимо, чтобы в обществе установились благоприятные для его развития правовые нормы, которые бы обеспечивались системой юридических средств с соответствующими им государственными структурами и соблюдались всеми субъектами общественной и государственной жизни.

М.Ю. Зиновьева пишет «последовательное соблюдение требований обеспечения законности и поддержания дисциплины на должном уровне предполагает наличие развитой системы юридических способов и средств, гарантированных государством»¹.

Р.В. Бабур в своих работах отмечает, что «способы и средства обеспечения законности и дисциплины в своей совокупности состоят из различных правовых и организационных видов и методов деятельности государственных органов,

¹ Зиновьева М.Ю. Понятие законности и гарантии и их виды// Вопросы теории государства и права, 2008. – № 1. – С. 98.

применяемых ими практических приемов, операций, форм, процедур, выбор которых в конкретных ситуациях обусловлен многими предпосылками. Среди них следует различать общие условия (предпосылки) и специальные юридические, организационно-правовые, способы и средства»¹.

К общим условиям относятся политические (идеологические), экономические, организационные предпосылки формирования законности, правопорядка и дисциплины.

Так, политические предпосылки производны от режима демократии, развитости ее институтов: гласности, общественного мнения, зрелости общественного сознания (в частности, правосознания, политической и правовой культуры), авторитета государственной власти, имиджа государственной службы.

Так же правовед пишет, что «велико значение экономических факторов, с которыми связан достигнутый страной уровень благосостояния, наличие материальных ресурсов и т. д. К организационно-правовым средствам следует отнести эффективность организационных структур аппарата управления, квалификацию служащих и т.д.»².

Таким образом, к специальным юридическим средствам и способам относятся контроль, надзор, принуждение, обжалование, поощрение, ответственность.

Л.А. Николаева классифицирует правовые меры обеспечения законности в государственном управлении следующим образом:

1) «по субъектам, на действия которых направлены контроль и надзор. Субъектами таких отношений могут быть государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане в любом их сочетании, независимо от того, подчинен ли по службе один из участников отношения или нет;

2) по объектам контрольной и надзорной деятельности. Это могут быть акты или действия;

¹ Бабур, Р.В. Государственное и муниципальное управление. Учебник. – Проспект, 2017. – С. 59.

² Бабур, Р.В. Государственное и муниципальное управление. Учебник. – Проспект, 2017. – С. 62.

3) по содержанию и форме выражения контрольной и надзорной деятельности»¹.

Таким образом, мы видим, что контроль за аппаратом исполнительной власти осуществляется извне: Президентом РФ, законодательными органами, судами, прокуратурой, общественными организациями.

Контроль внутри самого госаппарата проводится в разных организационно-правовых формах. В.П. Моисеев различает среди них:

«1) контроль субъектов линейной власти (такие контрольные полномочия реализуются по властной вертикали «сверху - вниз» органами общей компетенции в отношении подведомственных им органов) и внутриведомственный контроль;

2) контроль субъектов функциональной власти (например, финансовый контроль) и другие виды межведомственного контроля. По времени осуществления различаются контроль предварительный (например, при лицензировании), текущий (в процессе деятельности) и последующий (по результатам деятельности).

В зависимости от объема контроля различают собственно контроль, в процессе которого проверяются законность и целесообразность деятельности, и надзор, который ограничивается только проверкой законности, при этом вмешательство в оперативно-хозяйственную или иную профессиональную деятельность поднадзорного объекта не допускается»².

В настоящее время в Российской Федерации существует три вида надзора за законностью управленческой деятельности органов публичной власти: судебный, прокурорский, административный.

По мнению Л.А. Николаева «правоохранительная деятельность органов прокуратуры и суда состоит в обеспечении точного и неуклонного исполнения законов всеми учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами. Полномочия органов надзора сводятся к указаниям и требованиям устранить нарушения закона. При этом ни прокуратура, ни суд не обладают

¹ Николаева, Л. А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении. Л., 1979. – С. 33-34.

² Моисеев, В.П. История государственного управления в России. Учебник. – Феникс, 2017. – С. 157.

оперативно административными полномочиями по отношению к тем органам, за деятельностью которых они осуществляют свои надзорные функции»¹.

Однако контроль и надзор (несмотря на всю их важность) не являются панацеей от нарушений законности. Отметим мнение ученого-правоведа Ю. А. Тихомирова, «юридические коллизии, споры и нарушения законности в сфере государственного управления следует предотвращать и устранять с помощью комплекса средств. Имеется в виду точная регламентация статуса государственных органов, должностных лиц и др., правовая ориентация управленческой деятельности, знание гражданами своих прав и умение их использовать, система приостановления и отмены незаконных решений, судебные и иные процедуры, переговоры и достижения согласия по поводу подведомственности дел, функций государственных органов. Можно сделать общий вывод: укрепление законности в государственном управлении является важнейшим средством его эффективности и демократичности»².

В процессе деятельности по обеспечению законности в сфере управления соответствующие органы в пределах своей компетенции используют контроль, проверку исполнения и надзор.

Анализируя правовую литературу, мы пришли к выводу, что контроль есть система наблюдения и проверки процесса функционирования соответствующего объекта с целью устранить его отклонения от заданных параметров.

А.М. Волков отмечает, что «сущность и назначение контроля состоит:

- а) в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- б) в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности на нем;
- в) в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности;
- г) в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям;

¹ Николаева, Л. А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении. – Л., 1979. – С. 39.

² Тихомиров, Ю.А. Законность в Российской Федерации. – М. 2008. – С. 108.

д) в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности»¹.

Другими словами контроль обеспечивает неуклонное исполнение как законов, так и подзаконных актов всеми органами исполнительной власти, а так же физическими и юридическими лицами.

В изученных источниках немаловажная роль в обеспечении законности в управлении принадлежит Президенту Российской Федерации как гаранту Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Его контрольные полномочия обусловлены его конституционным статусом (как главы государства), поэтому речь идет о конституционных контрольных полномочиях Президента.

И.В. Процук пишет, что «президентский контроль в сфере управления осуществляется в двух основных формах:

- личный контроль Президента Российской Федерации;
- президентский контроль через соответствующие структуры.

Личный контроль Президент осуществляет, в большей степени, в области подбора и расстановки кадров (так, по представлению Председателя Правительства Российской Федерации он назначает на должность министров, председателей государственных комитетов, руководителей федеральных служб и других органов федеральной исполнительной власти). То есть, решая вопрос о назначении на должность, Президент одновременно контролирует деятельность должностных лиц, осуществляющих подбор кандидатур на соответствующие должности»².

Значительная роль в области президентского контроля принадлежит Администрации Президента Российской Федерации³, функциями которой входит:

¹ Волков, А.М. Административное право России. Учебник. – М.: Просвещение, 2007. – С. 105.

² Процук, И.В. Разделение государственной власти в парламентско-президентской республике // Проблемы законности, 2012. – № 119 – С.9.

³ Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 25.08.2016) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 12.04.2004. – № 15. – Ст. 1395.

- подготовка предложений Президенту Российской Федерации по кадровым вопросам;
- создание условий для решения им таких вопросов;
- осуществление контроля и проверки исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации;
- подготовка соответствующих докладов Президенту РФ.

Ст. 83. Конституции РФ определяет «президент Российской Федерации вправе присутствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации, что позволяет ему не только участвовать в обсуждении вопросов и вносить предложения, но и непосредственно контролировать правильность, целесообразность и необходимость принятия Правительством Российской Федерации соответствующих решений. Осуществляя контроль за деятельностью Правительства РФ, Президент может отменять постановления и распоряжения Правительства РФ, если они противоречат Конституции РФ, принимать решения об отставке Правительства РФ»¹.

Отметим, что согласно Указу Президента РФ от 21.05. 2012 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» «ему подчинен и подотчетен ряд федеральных органов исполнительной власти (например, Министерство обороны РФ, Министерство внутренних дел РФ и др.). Его контрольные полномочия в отношении этих органов закреплены в нормативных актах, регулирующих их деятельность»².

М.С. Нетесова определяет, что «основными функциями главного контрольного управления являются:

- контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.2003) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

² Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ, 28.05.2012. – № 22. – Ст. 2754.

должностными лицами, а также организациями федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации;

- контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и руководителя Администрации Президента Российской Федерации;
- подготовка на основе проведенных проверок информации для Президента Российской Федерации о предупреждении нарушений и совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹.

В соответствии с указанным Положением полномочный представитель Президента организует в соответствующем федеральном округе «контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе. По результатам контроля он готовит и представляет Президенту Российской Федерации доклады об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения»².

Для обеспечения законности в управлении огромное значение имеет также контроль органов законодательной и исполнительной власти.

Контрольные полномочия органов законодательной (представительной) власти закреплены в Конституции Российской Федерации, конституциях республик, уставах других субъектов Российской Федерации.

Н.Д. Погосян говорит «Контроль органов законодательной власти осуществляется с соблюдением положения ст. 10 Конституции Российской Федерации, закрепляющей самостоятельность органов всех трех ветвей власти.

¹ Нетесова, М. С. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении // Власть, 2007. – № 2. – С.99-100.

² Указ Президента РФ от 22.06.2004 № 792 (ред. от 12.02.2015) «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, № 134. – 25.06.2004.

Конституция РФ, конституции республик и уставы других субъектов Российской Федерации свидетельствуют о различном объеме контрольных полномочий Федерального Собрания РФ и органов представительной власти субъектов РФ. На федеральном уровне он значительно уже.

Контрольные полномочия палат Федерального Собрания по отношению к органам федеральной исполнительной власти относительно невелики и принадлежат, в основном, Государственной Думе.

Контрольные полномочия Государственной Думы проявляются, прежде всего, при взаимодействии с Президентом и Правительством РФ. Она дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, решает вопрос о доверии Правительству РФ, назначает и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ.

Государственная Дума осуществляет контроль за деятельностью Правительства РФ по разработке федерального бюджета, который оно представляет на рассмотрение Государственной Думы. Областная Дума Субъектов Федерации также имеет подобные полномочия, она утверждает областной бюджет и отчет о его исполнении.

Контроль за исполнением федерального бюджета относится к совместному ведению Государственной Думы и Совета Федерации. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату. Задачами Счетной палаты являются: - организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов 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 внебюджетных фондов; - финансовая экспертиза проектов

федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти¹.

Контроль по вопросам, отнесенным к их компетенции, осуществляют также Министерство экономического развития Российской Федерации², Министерство финансов Российской Федерации³, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации⁴ и др.

Резюмируя изложенное, мы можем сказать, что контроль указанных органов имеет большое значение для обеспечения законности в государственном управлении, однако главную роль все же здесь занимают обращение граждан в соответствующие органы.

С нашей точки зрения, под формой реализации обеспечение законности в государственном управлении понимается выраженная объективно и формально-обособленная деятельность субъектов реализации правовой политики, которая осуществляется посредством политико-правовых средств в сфере права и направлена на достижение стратегических и тактических целей правовой политики.

Формы реализации правовой политики предложено классифицировать на:

- а) официальные;
- б) правотворческая;
- в) правоприменительная;
- г) учредительная;
- д) координационная;

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О Счетной палате Российской Федерации» // Российская газета, № 77. – 10.04.2013.

² Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (ред. от 14.04.2017) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 16.06.2008. – № 24. – Ст. 2867.

³ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 14.04.2017) «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3258.

⁴ Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 610 (ред. от 19.04.2017) «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 25.06.2012. – № 26. – Ст. 3528.

е) контрольная и надзорная.

При этом организационные формы политико-юридической деятельности не могут быть рассмотрены в качестве форм реализации правовой политики, так как они выполняют только обеспечительную роль в процессе реализации правовой политики и должны характеризоваться как организационные (фактические) формы обеспечения реализации правовой политики.

Считаем необходимым сформулировать следующее определение: государственный контроль и надзор, как официальная форма реализации правовой политики, – это, определенная стратегией и тактикой правовой политики в целях формирования основ правовой государственности, деятельность государственных органов, направленная, во-первых, на сбор и анализ информации о происходящих в обществе процессах и явлениях, во-вторых, на установление нарушений и отклонений от нормативно-правовых и правоприменительных предписаний, в-третьих, на предъявление требований по устранению выявленных правонарушений. Всесторонняя характеристика контроля и надзора, как формы реализации правовой политики, предопределена рассмотрением контрольной и надзорной деятельности, как способа и гарантии обеспечения законности и правопорядка.

Мы исходим из того, что функции государственного контроля и надзора, как официальной формы реализации правовой политики, можно представить в качестве основных направлений деятельности контрольных и надзорных органов, осуществляемой в целях получения конечных результатов эффективного контроля и надзора в рамках реализации правовой политики. С учетом стратегических и тактических целей правовой политики к функциям государственного контроля и надзора (корректировка, социальная превенция, правоохрана) следует также отнести воспитательную (ценностно-ориентационную), информационно-познавательную и оценочно-аналитическую функции.

Исследование функций государственного контроля и надзора дает возможность решить задачи эффективного правового регулирования организации,

форм взаимодействия и координации в процессе контрольной и надзорной деятельности, определить направления совершенствования и повышения эффективности государственного контроля и надзора. При всем многообразии примеров классификации видов контроля и надзора по различным основаниям и их систематизации в юридической науке отсутствует универсальная классификация, а любой вариант классификации носит условный характер.

Вместе с тем, современная классификация видов контроля и надзора возможна и необходима и в теоретическом, и в практическом отношении. Она обоснованно признается в качестве важнейшего приема исследования, который выражает особенности методологического подхода к проблемам развития теории контроля и надзора. В основу классификации видов государственного контроля (надзора) могут быть положены такие различные основания (критерии). Среди них - особенности политико-правового статуса субъектов контроля и надзора; порядок образования органов контрольной и надзорной деятельности; характер компетенции контрольных и надзорных органов; характер взаимоотношений контрольного (надзорного) органа с подконтрольного субъекта; по времени, обязательности и способу проведения контроля и надзора; правовые последствия контроля и надзора и др. Эффективность правовой политики, реализуемой в форме контроля и надзора, предлагается определять как обусловленное различными факторами объективного и субъективного характера соотношение между фактическими позитивными результатами реализации правовой политики, осуществляемой в рамках контрольной и надзорной деятельности, и теми целями (задачами), на достижение которых она направлена. В качестве факторов обеспечения эффективности правовой политики, реализуемой в форме контроля и надзора, можно назвать разнообразного рода обстоятельства и конкретные условия реальной действительности как объективного, так и субъективного свойства, которые способствуют и обеспечивают достижение фактических позитивных результатов, соответствующих целям (задачам) правовой политики, осуществляемой в рамках контрольной и надзорной деятельности.

При анализе научной литературы, мы можем выделить следующие формы

обеспечения законности:

- контроль;
- надзор;
- обжалование.

Таким образом, мы можем выделить следующие основные пути повышения эффективности контроля и надзора, как формы реализации правовой политики:

- обеспечение социально-целевого единства и независимости контрольной и надзорной деятельности;
- оптимальное распределение контрольных (надзорных) полномочий и обеспечение их правовой определенности в распределении контрольных полномочий;
- формирование действенного механизма координации контроля и надзора;
- гарантирование презумпции добросовестности подконтрольных субъектов и повышение ответственности контролирующих органов;
- активизация функционирования института общественного содействия контролю и надзору.

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

2.1. Понятие, виды и характеристика государственного контроля

Теоретическое осмысление феномена контроля на протяжении многих лет является предметом исследования представителей различных областей научных знаний. Наиболее активно эти проблемы разрабатывались в рамках управленческих наук.

Соответственно, согласно началам общей теории управления контроль можно характеризовать как неотъемлемую функцию и как одну из главных стадий процесса управления. В ходе него выявляются результаты выполненных операций, осуществляется проверка их соответствия заданным параметрам, в итоге чего, принимаются меры, направленные на стабилизацию, корректировку и, в конечном счете, на повышение эффективности всей управленческой системы.

Таким образом, следует поддержать позицию авторов, рассматривающих контрольную деятельность в качестве основной части (функции) управления (социального, государственного).

Понятие «контроль» представляет собой одну из основополагающих конструкций как в общей теории права, так и в процессуальной цивилистической науке. Само понятие «контроль» часто упоминается как в научной литературе, так и в нормативно правовых актах Российской Федерации.

Кочерин Е.А. дает следующее определение государственному контролю: «Госконтроль - это систематическая, конструктивная деятельность руководителей, органов управления, направленная на приближение фактического исполнения к запланированному результату»¹. Как обоснованно отмечает профессор В.П. Беляев, «контрольная деятельность представляет собой одну из форм юридической деятельности государства наряду с правотворческой, правоприменительной и надзорной, которая отличается от последних наличием

¹ Кочерин, Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. – М., 2000. – С. 348

определенных признаков»¹. Как и другие формы юридической деятельности, контрольная деятельность, по мнению ученого, осуществляется соответствующими компетентными государственными органами, носит нормативный характер, всегда тесно связана с правоотношениями, осуществляется в строгой процессуальной форме и влечет за собой юридически значимые последствия.

В свою очередь в зависимости от тех субъектов, которые непосредственно осуществляют контроль, последний условно подразделяется на государственный (осуществляемый специальными компетентными органами), и общественный (осуществляемый гражданами, объединениями, средствами массовой информации и т.д.). В совокупности государственный и общественный контроль являются формами единого социального контроля.

В научной литературе неоднократно отмечалось, что государственный контроль представляет собой одну из форм осуществления государственного управления, которая обеспечивает соблюдение законов и других нормативно-правовых актов, издаваемых органами государства. В свою очередь, профессор А.Е. Лунев также определяет «контроль как форму обеспечения законности, которая позволяет активно вмешиваться в сферу управления путем дачи обязательных к исполнению указаний, о путях; способах и сроках устранения нарушений законности и обстоятельств, способствующих этим нарушениям»². В этой связи также можно отметить позицию профессора С.С. Алексеева, который подчеркивал, что «государственный контроль проявляет себя как юридическое и организационное средство, предназначенное исключительно для обеспечения законности»³.

В свою очередь М.Л. Баранов определяет государственный контроль как деятельность государства в лице соответствующих компетентных органов по проверке соблюдения контролируемым лицом при осуществлении своей

¹ Беляев, В.П. О классификации юридической деятельности // Ленинградский юридический журнал, 2005. – № 3. – С.177.

² Административное право: Учеб. для студентов / ред. А.Е. Лунев. – М., 1970. – С. 230.

³ Система государственного и муниципального управления// Чиркин В.Е. – С. 449-456.

деятельности нормативных правовых актов, норм, правил и стандартов. При этом главными задачами государственного контроля являются оценка эффективности и законности деятельности подконтрольного лица, анализ состояния дел в подконтрольной области, информирование высших органов государственной власти о результатах проведенных проверок и о принятых мерах по результатам осуществления этих проверок¹.

Ю.А. Тихомиров отмечает, что «государственный контроль должен обеспечивать нормативно - урегулированную деятельность подконтрольного лица путем проверки и анализа контролирующим лицом реализации законов и иных правовых актов, а также целесообразности совершаемых действий»².

По мнению В.П. Беяева, «контроль в современном правовом государстве, с одной стороны, представляет собой неотъемлемый элемент функции государственного управления, а с другой стороны является обособленной деятельностью, получающей свое выражение в целенаправленной, сознательной деятельности творческого характера»³. Согласно позиции ученого, контроль по отношению к основным функциям государства является функцией вспомогательной, вторичной и объективно необходимой.

Таким образом, по мнению автора, сущность контроля заключается в том, что уполномоченные органы государства и их должностные лица, используя организационно - правовые методы, выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных органов и лиц законам и поставленным перед ними задачам; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты и фиксируют результаты проведенной проверки в соответствующих актах - документах.

Среди учёных - специалистов в общей теории права зачастую встречается мнение, согласно которому контрольная деятельность со стороны государства определяется как определенный правовой алгоритм, состоящий из строгой

¹ Баранов, М. Л. Государственный контроль и модернизация системы государственного управления России // Бизнес в законе, 2011. – № 6. – С.15.

² Тихомиров, Ю.А. Закон - основа стратегии // Президентский контроль, 2002. – № 8. – С. 3.

³ Беяев, В.П. Контроль и надзор в российском государстве. – М.: Проспект, 2005. – С. 45.

последовательности совершаемых контролирующим лицом действий, причем данная последовательность детально определена правовыми нормами. Так, профессор А.В. Малько, анализируя содержание понятия «контроль», отмечает, что «под последним необходимо понимать организационно - правовой способ обеспечения государственной дисциплины и законности, а равно особую форму деятельности компетентных государственных органов по систематическому присмотру и наблюдению за деятельностью субъектов управленческих (административных) правоотношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности и государственной дисциплины. При этом контроль включает в себя последовательность, состоящую из совокупности трех обязательных действий:

1) проверку фактического результата деятельности подконтрольных субъектов (физических и юридических лиц) в сравнении с прогнозируемыми, намеченными и ожидаемыми показателями;

2) проверку средств и путей достижения этого результата, соответствие использованных при этом методов требованиям права, нравственности, служебной и деловой этики, морали, хозяйственной целесообразности;

3) принятие по результатам контроля соответствующих мер»¹.

Во многом схожую позицию занимает А.В. Ерицян, который отмечает, что «контроль состоит из стадий получения контролирующим органом (субъектом) необходимой информации о деятельности контролируемого лица, стадии обработки и правовой квалификации полученной информации и из стадии принятия решения о применении принудительных мер к подконтрольному объекту»².

В.П. Беляев в качестве главного элемента содержания контрольной деятельности выделяет контрольное производство. Правовед пишет, что

¹ Краткий юридический словарь / А.В. Малько и др. Отв. ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2010. – С.238.

² Ерицян, А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) // Государство и право, 2002. – № 2. – С.106.

«контрольное производство представляет собой системное образование, комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных процессуальных действий, которые создают совокупность контрольно - процессуальных отношений, отличающихся предметной характеристикой и связью с соответствующими материальными правоотношениями; вызывают определенные потребности установления, доказывания, а также обоснования всех обстоятельств и фактических данных рассматриваемого дела; создают необходимость закрепления, официального оформления полученных контрольных результатов в соответствующих актах - документах»¹.

На основании отмеченных выше определений понятия «контроль» выделим основные элементы рассматриваемого понятия. По нашему мнению, в качестве элементов контроля необходимо выделить субъект контроля, объект контроля и непосредственно его содержание.

Под субъектами контроля, по нашему мнению, необходимо понимать как контролирующее лицо, так и подконтрольное лицо. При этом контролирующее лицо представляет собой физическое или юридическое лицо, на которое законом возложены полномочия по осуществлению наблюдения и проверки законности осуществляемой подконтрольным лицом фактической и (или) потенциальной деятельности с целью определения и дальнейшего предупреждения возможных правонарушений со стороны контролируемого лица.

Контролируемое лицо представляет собой физическое или юридическое лицо, за фактической и (или) потенциальной деятельностью которого осуществляется контроль контролирующего лица.

Под объектом контроля, по нашему мнению, необходимо понимать фактическую и (или) потенциальную деятельность подконтрольного лица, а равно соблюдение последним при осуществлении своей деятельности требований действующего законодательства.

В свою очередь содержание контроля можно охарактеризовать как комплекс мероприятий, проводимых контролирующим органом в отношении

¹ Беляев, В.П. Указ. соч. – С. 175.

подконтрольного лица с целью определения и предупреждения возможных нарушений действующего законодательства последним. При этом содержание контроля характеризуется наличием взаимных прав и обязанностей как контролирующего лица, так и подконтрольного лица.

Таким образом, необходимо отметить, что контролирующее и подконтрольное лицо (субъекты контроля) вступают между собой в контрольные правоотношения.

В целях настоящего исследования находим целесообразным привести классификацию основных видов государственного контроля, выделяемую в научной литературе и в действующем законодательстве.

Так, А.С. Бурмистров выделяет следующие «основные типы классификации государственного контроля:

- по периодичности и срокам проведения выделяются предварительный и последующий контроль;
- в зависимости от того, какой контролирующий орган осуществляет соответствующую деятельность, выделяют внутренний контроль, осуществляемый самим органом публичной власти посредством закрепления контрольных полномочий за конкретными структурными подразделениями или лицами данного органа, и внешний контроль, функции которого возлагаются либо на вышестоящие, либо на специально создаваемые для этих целей органы;
- по субъектам выделяют президентский контроль, парламентский контроль, конституционный контроль, судебный контроль;
- в зависимости от территории действия выделяют федеральный и региональный государственный контроль»¹.

¹ Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление, 2009. – № 4. – С. 1.

По нашему мнению, в зависимости от предмета контроля можно выделить налоговый контроль¹, бюджетный контроль², валютный контроль³, экспортный контроль⁴, таможенный контроль⁵.

Помимо предложенных выше оснований для классификации, профессор В.П. Беляев выделяет также иные основания. Так, по мнению ученого, «по фактическому объему исследуемой деятельности контроль можно подразделить на общий и специальный. Если при общем контроле осуществляется обследование всего комплекса вопросов деятельности подконтрольного субъекта, то при специальном деятельности подконтрольного субъекта проверяется лишь по определенному вопросу. По способу проведения контроль может быть абстрактным и конкретным. Если для первого вида характерно отсутствие какого-либо факта отклонения от норм, правил и нормативов, то конкретный контроль реализуется только в связи с имеющейся информацией о нарушении. В зависимости от порядка проведения контроль подразделяется на обязательный и факультативный.

Первый из них осуществляется компетентным субъектом в порядке и в случаях, прямо предусмотренных законом, иными нормативно - правовыми актами. В то же время факультативный контроль производится лишь по инициативе уполномоченного лица при наличии сомнений относительно законности деятельности какого-либо органа, либо самих правовых норм. Кроме того, в зависимости от правовых последствий ученый выделяет консультативный и учреждающий контроль. Консультативный контроль - это контроль,

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.2008 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, № 31. – 03.08.2008. – С т. 3824.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.2008 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Российская газета, № 153-154. – 12.08.2008.

³ Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О валютном регулировании и валютном контроле» // Российская газета, № 253. – 17.12.2003.

⁴ Федеральный закон от 18.07.2009 № 183-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об экспортном контроле» // Российская газета, № 146. – 29.07.2009.

⁵ Таможенный кодекс Таможенного союза (ред. от 08.05.2015) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) // Собрание законодательства РФ, 13.12.2010. – № 50. – Ст. 6615.

осуществляемый контрольными органами, решения которых имеют рекомендательный характер.

В свою очередь учреждающий контроль - это контроль органов, решения которых устанавливают для подконтрольного объекта определенные правовые последствия, имеющие юридическую силу»¹.

На основании вышеизложенного сформулируем свое понятие государственного контроля.

Государственный контроль - это осуществляемая в определенной юридической форме деятельность компетентных государственных органов по проверке фактического и (или) потенциального результата деятельности подконтрольных лиц, а равно методов осуществления отмеченной выше деятельности, результаты которой фиксируются в соответствующих актах - документах.

Таким образом, контроль как самостоятельная, функционально обособленная деятельность выражается в сознательной, целенаправленной, организующей работе по повышению эффективности государственного механизма. Соответственно, конкретный субъект, предмет и пределы контроля, формы и методы его реализации находятся в прямой зависимости от правового статуса объекта контроля.

Наряду с определением контроля как функции государственного управления в административно-правовой науке распространено мнение о контроле как важнейшей форме обратной связи, «по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел при выполнении принятых решений, вследствие чего они могут принимать меры с целью корректировки процесса исполнения (на разных его стадиях) либо наказания исполнителей».

Резюмируя изложенное, мы видим, что контроль в сфере государственного управления есть как ни что иное как системная деятельность уполномоченных органов государства и институтов гражданского общества по установлению

¹ Беляев, В.П. Указ. соч. –С. 63-64.

соответствующих функционированию государственных органов, а так же должностных лиц и государственных служащих нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений при помощи правовых средств.

2.2. Совершенствование механизмов осуществления государственного контроля

На всем протяжении существования человечества возникающие в обществе отношения подвергались регулированию посредством обычаев, норм морали, религиозных постулатов. С развитием государственности как системы управления делами общества возникла необходимость в правовом регулировании общественных отношений. И сегодня право представляет собой многогранное явление, выступающее средством разрешения задач общества, удовлетворения потребностей и интересов людей. Правовое регулирование обычно определяют как осуществляемое всей системой юридических средств воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения¹.

А.Б. Венгерова считает, что «правовое регулирование можно охарактеризовать как процесс наделения участников общественных отношений правомочиями, обязанностями, ответственностью (дозволениями, запретами, управомочиями), реализации этих правомочий, обязанностей, ответственности, превращения упомянутых участников в субъектов правовых отношений»².

В.Н. Протасов пишет «установление целесообразных отношений между субъектами в определенной социальной сфере через представление им субъективных юридических обязанностей с тем, чтобы вызвать нужное поведение»³. С категорией «правовое регулирование» тесно связана категория «правовое воздействие», под которым понимают взятый в единстве и многообразии весь процесс влияния права на общественную жизнь, сознание и поведение людей.

¹ Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2007. – С. 90-91.

² Венгеров А.Б. Теория государства и права. – М., 2000. – С. 466.

³ Протасов В.Н. Что и как регулирует право. – М., 2005. – С. 122.

С.С. Алексеев, что «определяя правовое регулирование через понятие правового воздействия, следует учитывать, что эти понятия не являются тождественными»¹. Многие ученые согласны с позицией автора.

В данном параграфе постараемся проанализировать и унифицировать нормативные правовые акты, закладывающие прочный фундамент государственного контроля.

Отметим, что основы осуществления контроля главным образом содержит в себе Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г.² Она закрепляет основы государственного контроля и отражает, а так же определяет цели, методы, принципы, формы осуществления контроля, правовой статус контрольного органа, его осуществляющего.

М.Л. Баранов пишет, что «контроль - не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является выявление отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, а в ряде случаев и привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем». Среди международных актов, регулирующих вопросы государственного контроля, можно назвать соглашения о взаимодействии в той или иной области, различные договоры, совместно разработанные правила, решения. Одной из задач, решаемых данными соглашениями, является обеспечение взаимодействия органов, осуществляющих контроль в соответствующей области, например, соглашение о сотрудничестве в области

¹ Алексеев, С.С. Общая теория права. – М., 2008. – С. 422.

² Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: www.ach.gov.ru (дата обращения 14.05.2017).

ветеринарии между правительствами государств-участников; соглашение о контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов; соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды и др.»¹.

Конституция РФ заложила основы построения «нового» государства, с принципом разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 11). Вопросы осуществления государственного контроля напрямую в Основном законе не регламентируются. Однако анализ конституционных норм, закрепляющих правовой статус высших органов государственной власти, позволяет сделать вывод о наличии соответствующих контрольных полномочий и об их конституционно-правовой регламентации. Так, контрольные полномочия Президента РФ, выражающиеся в формировании органов власти, отражены в ст. 83-85, 107, 111 Конституции РФ. Полномочия Федерального Собрания РФ закреплены в ст. 101-103, 111 Конституции РФ, причем, согласно ч. 5 ст. 101, для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату (единственное прямое указание на контроль со стороны органов государства). В ст. 114 Конституции РФ, посвященной полномочиям Правительства РФ, закреплено положение об осуществлении Правительством РФ мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Ст. 125 Конституции РФ заложена основа осуществления конституционного контроля, посредством разрешения дел о соответствии нормативных правовых актов Конституции РФ и др. Согласно ст. 132 Основного закона, органы государственной власти наделены контрольными функциями в отношении органов местного самоуправления при делегировании им государственных полномочий. Таким образом, нормы Конституции РФ являются своего рода каркасом российской правовой базы осуществления государственного контроля.

¹ Баранов, М.Л. Нормативное правовое регулирование государственного контроля в системе федеральных органов исполнительной власти. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://do.ge№ docs.ru> (дата обращения: 14.05.2017)

Конституционные основы контрольных полномочий высших органов государственной власти находят свое развитие в федеральном законодательстве, которое условно можно разделить на два блока:

- общее, так или иначе регламентирующее осуществление контроля, и специальное, т. е. непосредственно посвященное правовому регулированию контрольной деятельности. К первому блоку можно отнести Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2007 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 21 июля 2004 г. №1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. №1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

- Второй блок нормативных правовых актов составляют Федеральный закон от 7 мая 2013 г. №77-ФЗ «О парламентском контроле», Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. №196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Федеральный закон от 17 января 2002 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Как отмечает М.Л. Баранов, в настоящее время на федеральном уровне существует более 260 законов Российской Федерации, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, в которых зачастую различным образом определены субъекты, объекты контроля, их цели, задачи, права, обязанности. Среди наиболее значимых действующих нормативных правовых актов по вопросам контроля в той или иной сфере общественных отношений можно выделить: в сфере государственного управления - Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и др.; в экономической сфере - Федеральный закон от 31 июля 2008 г. № 145-ФЗ

«Бюджетный кодекс Российской Федерации» (раздел IX. Государственный (муниципальный) финансовый контроль), Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», Федеральный закон от 4 мая 2011 г. №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» и др.; в сфере охраны окружающей среды - Федеральный закон от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 23 ноября 2005 г. №174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Федеральный закон от 3 июня 2006 г. №74-ФЗ «Водный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. №200-ФЗ «Лесной кодекс Российской Федерации», Федеральный закон от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ «Земельный кодекс Российской Федерации» и др.

Немаловажную роль в правовом регулировании составляют подзаконные нормативные правовые акты - Указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Согласимся с точкой зрения М.Л. Баранова, что данные подзаконные акты могут быть разделены на две группы (данная классификация применима и законам)¹.

К первой относятся статутные подзаконные акты, т. е. устанавливающие правовое положение соответствующего федерального органа власти. Например, Указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе», Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» и др. Вторую группу составляют тематические подзаконные акты, регулирующие

¹ Баранов, М.Л. Нормативное правовое регулирование государственного контроля в системе федеральных органов исполнительной власти. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://do.gen docs.ru> (дата обращения: 14.05.2017)

осуществление государственного контроля в той или иной области. К таким актам можно отнести Указ Президента РФ от 27 марта 2002 г. № 312 «О контроле за экспортом из Российской Федерации ядерных материалов, оборудования и технологий», Указ Президента РФ от 12 мая 2007 г. № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета», Постановление Правительства РФ от 9 сентября 2009 г. № 1035 «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда», Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2012 г. № 1207 «Об осуществлении контроля за внешнеторговыми бартерными сделками и их учета», Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 1394 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» и др. Как видно из приведенных примеров, данные подзаконные акты утверждают различного рода положения и правила, которые непосредственно регулируют осуществление государственного контроля в той или иной сфере, определяя основания проведения контрольных мероприятий, их форму, методы, периодичность, правовые последствия проведения контроля и т.д.

Уже на протяжении нескольких лет государство, так или иначе, создает систему контроля, которая способствует повышению эффективности механизма государства, стабилизации системы государственного управления, обеспечению и реализации прав и свобод граждан, воцарению законности и правопорядка.

К сожалению, на данный момент законодатели не поддерживают данную точку зрения и все чаще издают отдельные нормативные правовые. Так, А.Ф.Ноздрачев приводит пример, что «если говорить об общественном контроле, то на сегодняшний день действует Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в котором в полной мере отражены сущность, цели, задачи, принципы и субъекты общественного контроля, формы и порядок его осуществления. Что же касается государственного контроля, то такой нормативный акт не принят, а лишь в отдельных законах в зависимости от сферы деятельности раскрываются формы и

методы осуществления контрольных мероприятий. На наш взгляд, в сложившейся ситуации и в силу «многогранности» государственного контроля, который осуществляется в различных сферах, наиболее рациональным выходом, что уже неоднократно обосновывалось в юридической науке, является разработка концепции осуществления государственного контроля в Российской Федерации»¹.

Отметим, что в недалеком прошлом были реализованы Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг., Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг, на данный момент реализуется Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., одной из главных задач которых является повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти и в целом всего аппарата государственного управления, в т.ч. и контрольно-надзорной деятельности. В данном случае опять же приходится говорить лишь о фрагментарном правовом регулировании.

По нашему мнению, в концепции государственного контроля должны отразиться принципиально важные положения о государственном контроле независимо от его вида и сферы реализации, которые станут прочной основой его осуществления и найдут свою дальнейшую конкретизацию в отдельных нормативных правовых актах. В частности, концепция должна отражать:

- сущность, задачи и цели государственного контроля;
- принципы, на которых базируется контрольная деятельность;
- виды, формы и методы осуществления контроля;
- участников данных правоотношений;
- общие права и обязанности субъектов контрольной деятельности и гарантии их независимости, критерии эффективности контрольных мероприятий;
- формы взаимодействия государственного и общественного контроля.

¹ Ноздрачев, А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права, 2012. – № 6. – С.24.

Таким образом, разработка и принятие такой концепции в целом будет способствовать совершенствованию всей системы государственного контроля, которая приобретет «стройный и однородный вид», пронизанный едиными целями и принципами, и эффективности контрольно-надзорной деятельности отдельных государственных органов

ГЛАВА 3. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР

3.1. Понятие, виды и характеристика государственного надзора

На сегодняшний день государственный надзор является установление его места в роли государственного механизма выявления наиболее существенных признаков этой формы юридической деятельности. Отдельного разговора заслуживает и анализ надзорных функций, а также вопрос о соотношении контроля и надзора.

Ряд авторов, например такие как Н.И. Матузов и А.В. Малько считают, что «при характеристике форм юридической деятельности управомоченных субъектов ученые почти не называют надзорную, а если и есть оговорки о последней, то вкупе с другими, например «контроль - надзор». Между тем конституционный статус прокуратуры России, полномочия и порядок ее деятельности, урегулированные на уровне федерального закона, нормативная база, регулирующая надзорную деятельность, и процессуальное законодательство дают основания для обнаружения таких специфических черт, которые позволяют обособить надзор среди других однопорядковых юридических форм осуществления властной деятельности.

Кроме изложенного, сущность надзора проявляется и тогда, когда не только собираются вместе явления правовой действительности, потенциально направленные на урегулирование социальных связей, но когда они представлены в «работающем, системно-воздействующем виде», показывающем результативность правового регулирования, высвечивающем специфические функции, которые выполняют те или иные юридические явления в правовой системе, в их взаимосвязи между собой и взаимодействии»¹.

Отметим, что государственный надзор характеризуется часто как особая разновидность государственного контроля и представляет собой деятельность специальных государственных юрисдикционных органов, по обеспечению законности посредством реагирования на ее нарушения. Считается, что надзор

¹ Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М, 2004. – С. 97-113.

характеризуется несколько ограниченным проникновением в сферу деятельности органов, в отношении которых реализуются надзорные функции¹.

В юридической литературе аргументируется точка зрения, что применение терминов «контроль» и «надзор» находится в зависимости от правового статуса субъекта, осуществляющего свою основную функцию. Так, М.С. Шалумов говорит о том, что «прокурорский надзор и государственный контроль за законностью являются разными государственными функциями, которыми наделяются различные по своему правовому статусу государственные органы»². В.П. Беляев обосновывает положение, что «надзор - автономная правовая форма, деятельность управомоченных субъектов, существующая наряду с другими властно-организационными формами деятельности»³. Надзор, по мнению автора, - это правовая форма деятельности управомоченных субъектов, выражающаяся в совершении юридически значимых действий по разрешению, в строгом соответствии с предписаниями закона, конкретных юридических дел на поднадзорных объектах в целях обеспечения режима законности и правопорядка⁴.

А.И. Рябко утверждает, что «проблема соотношения понятий контроля и надзора заключена не в сочетании близких (контроль и принятие решений), но разных функций управления (функция контроля остается содержанием и надзора), а во внешних, формальных проявлениях функции контроля. Вне зависимости от ее связи с функцией принятия решения, структурными и функциональными особенностями контрольных отношений»⁵.

Галанина Л.А. считает: «В ряде случаев трудно отличить контрольные полномочия от надзорных, поэтому в законодательстве и литературе не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными

¹ Мелкумов, В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. – Душанбе, 1970. – С. 53.

² Шалумов, М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право, 2009. – № 1. – С. 79-84.

³ Беляев, В.П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: Общетеоретические проблемы: Дисс... канд. юрид. наук. – Белгород, 2000. – С. 87.

⁴ Там же. – С. 88.

⁵ Рябко, А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории). – Ростов-на-Дону, 2009. – С. 71.

полномочиями, а контрольные и надзорные органы нередко называют «контрольно-надзорными»¹.

Действительно, разграничение между контролем и надзором осуществить весьма сложно, так как в деятельности контрольных органов содержатся элементы надзора; а в деятельности надзорных органов - элементы контроля².

Вместе с тем, ни действующее законодательство, ни юридическая наука не отражают единства мнений по поводу соотношения контроля и надзора. По мнению законодателя, между надзорной и контрольной деятельностью государственных органов фактически отсутствуют различия.

Вместе с тем в ряде законодательных актов, регулирующих отдельные виды этой деятельности, надзор признается в качестве специального вида государственной деятельности по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства Российской Федерации.

Имеет особый правовой статус прокурорский надзор, который определен как специфическая деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, осуществляемая от имени Российской Федерации и состоящая в проверке точности соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на ее территории.

Таким образом, при обращении к действующему законодательству и подзаконным нормативно-правовым актам выясняется, что, к сожалению, законодатель далеко не во всех возможных случаях проводит четкую границу между контролем и надзором. Лишь в одном случае он определился с использованием этих терминов, закрепляя правовой статус органов прокуратуры.

Не претендуя на оригинальность в решении данной проблемы, с учетом ранее изложенных научных позиций, требуется признать, что контроль и надзор соотносятся как общее и частное. Однако даже учитывая многообразие взглядов

¹ Галанина, Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации. Диссер. ... канд. юрид. наук. / Л.А. Галанина. – М., 2001. – С. 22.

² Манюхип, В.М., Адушкин, Ю.С., Багшиаев, З.Л. Российское административное право. – М., 2006. – С. 216.

по поводу соотношения контроля и надзора, нужно иметь в виду, что расхождение в их существенных качествах довольно условно, поэтому не следует излишне их дифференцировать. Для решения данного вопроса можно предложить упорядочить (прежде всего, в понятийно-категориальном аспекте) действующее законодательство, регламентирующее отношения государственного контроля и надзора.

Для полной характеристики государственного контроля и надзора, как формы официальной формы реализации правовой политики, необходимо уяснить цели их осуществления.

Для государства достижение социально значимого и полезного результата является целью, которая обуславливает контрольную и надзорную форму реализации правовой политики. Общеизвестным является мнение, что государственный контроль и надзор лишь тогда оправданы, когда направлены на обеспечение публичных интересов и соблюдение установленных правил и стандартов.

С учетом вышеизложенного, государственный надзор можно рассматривать как:

1) систему государственных органов, осуществляющих надзорную деятельность по проверке исполнения решений органов от имени государства государственной власти;

2) государственно-властную деятельность, в рамках которой надзорные органы выдвигают требования об устранении вскрытых недостатков и ставят вопрос о привлечении к ответственности правонарушителей и о непосредственном применении в ряде случаев мер государственного принуждения;

3) правовую форму государственной деятельности и разновидность юридической деятельности;

4) функцию государства;

5) официальную форму реализации правовой политики, выступающей одновременно важнейшим инструментом государства по осуществлению его целей и задач.

Основными компонентами государственного контроля и надзора как официальной формы реализации правовой политики являются:

1) цели контроля и надзора, которые непосредственно связаны с законностью, правопорядком формированием правовой государственности;

2) объекты контроля и надзора (экономика, политика, социально-культурная сфера);

3) субъекты контроля и надзора (органы государственной власти и государственные органы);

4) принципы контроля и надзора;

5) юридическая сфера контроля и надзора;

6) пределы (временные, пространственные) осуществления контроля и надзора. Для контрольной и надзорной форм реализации правовой политики характерны следующие признаки, свидетельствующие о важности признания контроля и надзора в качестве самостоятельной формы реализации правовой политики:

а) контрольная и надзорная форма реализации правовой политики обусловлена объективно тактическими и стратегическими целями правовой политики;

б) данная деятельность носит социально-преобразующий характер;

в) содержанием контрольной и надзорной формы реализации правовой является государственная деятельность по установлению и сдерживанию социально вредных отклонений;

г) контрольная и надзорная форма реализации правовой политики является нормативно-регламентированным направлением его деятельности;

д) контрольная и надзорная форма реализации правовой политики организационно обеспечена и осуществляется особым образом сформированными органами государства на основе самостоятельности организационного характера;

е) контрольная и надзорная форма реализации правовой политики предусматривает возникновение контрольно-правовых и надзорно-правовых отношений;

з) данная форма предметно обособлена и осуществляется в рамках соответствующего политического и правового процесса.

Таким образом, государственный надзор, как официальная форма реализации правовой политики, - это деятельность государственных органов, определенная стратегией и тактикой правовой политики в целях формирования основ правовой государственности и направленная на получение и анализ информации о происходящих в обществе процессах и явлениях, на установление нарушителей и отклонений от нормативных и индивидуальных предписаний, а также на выдвижение требований об устранении выявленных нарушений. Возможности государственного контроля и надзора как формы реализации правовой политики эффективно осуществлять собственные функции, обусловленные таким признаком государства как публичная власть. Наделение государственно властными положениями контрольных и надзорных органов, включая право принимать обязательные для подконтрольных объектов юридические решения, позволило обеспечивать их исполнение в случае необходимости государственным принуждением.

3.2. Совершенствование механизмов осуществления государственного надзора

Совершенствование механизма контроля и надзора предполагает установление определенного комплекса мер как организационного, так и правового порядка. К таковым могут быть отнесены:

унифицированная система органов государственного контроля, четкое законодательное установление их функций;

достаточный и полный нормативно-правовой материал, максимально регламентирующий деятельность органов государственного контроля на непротиворечивой основе и в соответствии с научными рекомендациями;

дальнейшая процессуализация процедур, способов и методов деятельности контрольных органов.

Ю. Тихомиров рассматривает одной из главных причин «неисполнения законодательства многолетнюю беду - отсутствие процедуры проведения контрольной деятельности. В настоящее время контрольная деятельность происходит зачастую лишь по решению чиновников, и когда совершаются множественные нарушения законодательства. Назрела необходимость создания четких процедур контроля, с установкой конкретных субъектов, качественным закреплением их субъективных прав и юридических обязанностей, полным перечнем последовательных контрольных действий, необходимым объемом представляемой и подлежащей контролю информации»¹.

Можно поддержать мнение Д.В. Лученко, что «для осуществления постоянного, повсеместного и по-настоящему эффективного государственного контроля, приносящего истинную пользу, требуется закрепление в законодательстве процедуры и гарантий его правомерного совершения»².

К сказанному Д.В. Лученко необходимо добавить, что проведение такого контроля должно быть организовано так, чтобы неисполнение решений принятых контролем в государственном управлении было бы невозможным.

Основная цель и предназначение реализации полномочий государственного контроля - ликвидация выявленных нарушений. Это требует от контрольных органов понуждать контролируемых субъектов совершать корректировку своей деятельности. Однако такое публично-властное воздействие не должно быть чрезмерным. Завышение уровня и объема такого воздействия будет препятствовать естественному функционированию подконтрольного субъекта, мешать исполнению возложенных на него полномочий, а также может заблокировать реализацию предоставленных ему прав. Например, на недопустимость такого избыточного воздействия направлено Постановление

¹ Тихомиров, Ю. Закон - основа стратегии // Президентский контроль, 2002. – № 8. – С. 5.

² Лученко, Д.В. Гарантии осуществления контрольной деятельности в Украине // Проблемы законности. – Харьков, 2001. Вып. 46. – С. 119.

Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 года №14-П по применению налогового контроля.

С установлением потенциальных границ вмешательства субъекта контрольной деятельности, в каждом конкретном случае в соответствии с видом и формой государственного контроля, а также статусом контролируемого субъекта, связан поиск соответствующего баланса - между поддержанием законности и правопорядка в контролируемой области общественных отношений (эффективная деятельность контролируемых субъектов) и самостоятельностью и независимостью правореализации (осуществление полномочий контролирующими субъектами).

Активизация функционирования института общественного содействия в осуществлении государственного контроля и надзора выступает одним из основных элементов демократического правового государства, каковым Российская Федерация закреплена конституционно. В Российской Федерации многонациональный народ является единственным обладателем суверенитета и источником власти (ч. 1 ст. 3 Конституции России). Народ осуществляет свою власть или непосредственно (референдум, выборы), или через органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ).

Закрепленные в вышеназванных конституционных нормах формы осуществления народовластия, не исключают и не препятствуют реализации гражданами права на участие в управлении делами государства в рамках участия в осуществлении контрольных функций государства; привлечения общественных объединений в целях участия в составлении заключений по вопросам, которые находятся на рассмотрении субъектов, осуществляющих государственный контроль работы с поступающими от граждан сообщений, являющихся значимыми для достижения целей, решения задач и реализации функций органа государственного контроля, и принятия по ним соответствующих решений, в том числе по передаче материалов, не касающихся полномочий контролирующего органа, по назначению и т.д.

Как можно увидеть, содействие общественных объединений и граждан при реализации функций государственной контрольно-надзорной деятельности в различных областях жизнедеятельности общества и функционирования государства может рассматриваться как элемент механизма обратной связи между органом, осуществляющим контроль, и субъектом чья деятельность контролируется (например, в случае рассмотрения обращений граждан), который обеспечивает демократичность контрольной деятельности государства, недопущение нарушений со стороны субъектов государственного контроля, повышение эффективности контрольной деятельности.

Следует отметить, что понятие «общественное содействие в осуществлении государственного контроля и надзора» не получило непосредственного законодательного закрепления, но в опосредуемом виде может быть обнаружено в целом ряде действующих нормативно-правовых актах.

Так, основополагающим актом, регулирующим данный вид общественных отношений, может считаться Федеральный закон от 2 мая 2006 года №59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. Он регулирует вопросы направления гражданами в государственные органы или их должностным лицам, предложений, заявлений и жалоб, являющихся немаловажным средством связи государственной власти с обществом, важнейшим каналом получения информации, которая необходима для принятия решений по текущим и перспективным вопросам развития государства, главной формой участия граждан в управлении делами государства, способствующей общественному контролю за деятельностью органов государства.

Примечательным является тот факт, что Президент Российской Федерации неоднократно заявлял в официальных выступлениях о необходимости усилении контроля со стороны общества². Представляется, что в настоящее время

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Парламентская газета, №70-71. – 11.05.2006.

² Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета, 2013. – 13 декабря.

проблематика общественного контроля, его место и роль в развитии правовой государственности и становлении институтов гражданского общества в России чрезвычайно важны.

По мнению ряда ученых, данный закон усилил государственный контроль над гражданским обществом в рамках регулирования деятельности общественных объединений. Многие рассматривали проект закона как попытку государства вмешаться в функционирование института некоммерческих организаций, а, следовательно, в развитие институтов гражданского общества. Только активизация позиции общественных организаций (в том числе и Общественной палаты), принявших участие в обсуждении данного законопроекта, а также поправки внесенные Президента РФ, не дали принять федеральный закон в первоначально предложенном варианте.

Приходится надеяться, что такая общественная активность позволит уже в недалеком будущем заработать действенному механизму общественного содействия в осуществлении государственного контроля (общественный контроль) в России. Одним из основополагающих принципов общественного контроля должно рассматриваться положение, в соответствии с которым государственная власть не будет устраняться от активности общества, не будет сдерживать ее, а также будет прилагать все усилия на всемерную ее поддержку и развитие.

Рассмотренные направления (пути) повышения эффективности государственного контроля и надзора находятся в неразрывной системной согласованности. Потому решением одной из актуальных проблем их реализации является обеспечение системности их нормативно-правовой конкретизации.

Результаты проведенного анализа и оценки эффективности государственного контроля и надзора свидетельствуют о необходимости дальнейших теоретических исследований, требуют более глубоких научных изысканий проблематики эффективности контрольной и надзорной деятельности (исследований действенности, результативности, экономичности и т.п.

государственного контроля), а также выявления критериев и условий, способствующих ее повышению.

Особое внимание необходимо уделить обучению и воспитанию кадров аппарата контроля и надзора¹. Улучшение контрольной и надзорной деятельности кроме того обуславливается наличием налаженной системы учета, качественным исполнением субъектами государственной контрольной и надзорной деятельности возложенных на них полномочий, более широкого применения современных разработок в области планирования контроля и надзора и т.д.

В рамках перспективных правовых преобразований, для решения задач укрепления правопорядка и законности, а также формирования основ правовой государственности, исходя из заявленных целей правовой политики, предстоит предпринять ряд изменений законодательства, призванных повысить эффективность механизмов контрольной и надзорной деятельности. Это требует продолжения проведения теоретических исследований, выясняющих пути повышения эффективности контрольной и надзорной деятельности, как формы реализации правовой политики.

Так же отметим, что государственный контроль и надзор, как официальная форма реализации правовой политики, – это, определенная стратегией и тактикой правовой политики в целях формирования основ правовой государственности, деятельность государственных органов, направленная.

Во-первых, на сбор и анализ информации о происходящих в обществе процессах и явлениях, во-вторых, на установление нарушений и отклонений от нормативно-правовых и правоприменительных предписаний, в-третьих, на предъявление требований по устранению выявленных правонарушений.

¹ Скоряуков, О. Официальные лица и личности (состоится ли административная реформа без реформы кадровой) / О. Скоряуков // Российская газета, 2004. – 23 ноября.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ представленных в юридической литературе точек зрения, касающихся обеспечению законности в государственном управлении, позволяет нам выделить следующие основные подходы к определению данного понятия:

1. Под законностью в государственном управлении обычно подразумевают принцип, режим и метод деятельности государственных органов, их должностных лиц и государственных служащих. При этом соблюдение и исполнение закона в сфере государственного управления, основанного на принципе, методе и режиме законности, ведется исключительно в допустимых законом формах и признанными законом способами, приемами и средствами;

2. При изучении способов обеспечения законности в государственном управлении мы можем выделить следующие основные пути повышения эффективности контроля и надзора, как формы реализации правовой политики:

- обеспечение социально-целевого единства и независимости контрольной и надзорной деятельности;
- оптимальное распределение контрольных (надзорных) полномочий и обеспечение их правовой определенности в распределении контрольных полномочий;
- формирование действенного механизма координации контроля и надзора;
- гарантирование презумпции добросовестности подконтрольных субъектов и повышение ответственности контролирующих органов;
- активизация функционирования института общественного содействия контролю и надзору.

3. Контроль в сфере государственного управления есть как ни что иное как системная деятельность уполномоченных органов государства и институтов гражданского общества по установлению соответствующих функционированию государственных органов, а так же должностных лиц и государственных служащих нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных

отклонений при помощи правовых средств.

4. Для совершенствования механизмов осуществления государственного контроля мы предлагаем концепцию государственного контроля, в которой, считаем, должны отразиться принципиально важные положения о государственном контроле независимо от его вида и сферы реализации, которые станут прочной основой его осуществления и найдут свою дальнейшую конкретизацию в отдельных нормативных правовых актах. В частности, концепция должна отражать:

- сущность, задачи и цели государственного контроля;
- принципы, на которых базируется контрольная деятельность;
- виды, формы и методы осуществления контроля;
- участников данных правоотношений;
- общие права и обязанности субъектов контрольной деятельности и гарантии их независимости, критерии эффективности контрольных мероприятий;
- формы взаимодействия государственного и общественного контроля.

5. Разработка и принятие концепции по совершенствованию механизмов осуществления государственного контроля в целом будет способствовать совершенствованию всей системы государственного контроля, которая приобретет «стройный и однородный вид», пронизанный едиными целями и принципами, и эффективности контрольно-надзорной деятельности отдельных государственных органов.

6. государственный надзор, как официальная форма реализации правовой политики, - это деятельность государственных органов, определенная стратегией и тактикой правовой политики в целях формирования основ правовой государственности и направленная на получение и анализ информации о происходящих в обществе процессах и явлениях, на установление нарушителей и отклонений от нормативных и индивидуальных предписаний, а также на выдвижение требований об устранении выявленных нарушений. Возможности государственного контроля и надзора как формы реализации правовой политики эффективно осуществлять собственные функции, обусловленные таким

признаком государства как публичная власть. Наделение государственно властными положениями контрольных и надзорных органов, включая право принимать обязательные для подконтрольных объектов юридические решения, позволило обеспечивать их исполнение в случае необходимости государственным принуждением.

7. Улучшение контрольной и надзорной деятельности кроме того обусловливается наличием налаженной системы учета, качественным исполнением субъектами государственной контрольной и надзорной деятельности возложенных на них полномочий, более широкого применения современных разработок в области планирования контроля и надзора и т.д.

8. В рамках перспективных правовых преобразований, для решения задач укрепления правопорядка и законности, а также формирования основ правовой государственности, исходя из заявленных целей правовой политики, предстоит предпринять ряд изменений законодательства, призванных повысить эффективность механизмов контрольной и надзорной деятельности. Это требует продолжения проведения теоретических исследований, выясняющих пути повышения эффективности контрольной и надзорной деятельности, как формы реализации правовой политики.

9. Государственный контроль и надзор, как официальная форма реализации правовой политики, – это, определенная стратегией и тактикой правовой политики в целях формирования основ правовой государственности, деятельность государственных органов, направленная.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.2003) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.2008 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // «Собрание законодательства РФ», №31, 03.08.2008, ст. 3824.

3. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.2008 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // «Российская газета», № 153-154, 12.08.2008.

4. «Таможенный кодекс Таможенного союза» (ред. от 08.05.2015) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) // «Собрание законодательства РФ», 13.12.2010, № 50, ст. 6615.

5. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О валютном регулировании и валютном контроле» // «Российская газета», № 253, 17.12.2003.

6. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

7. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // «Парламентская газета», № 90, 31.12.2008.

8. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Парламентская газета», № 70-71, 11.05.2006.

9. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.06.2003, № 22, ст. 2063.
10. Федеральный закон от 18.07.2009 № 183-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об экспортном контроле» // «Российская газета», № 146, 29.07.2009.
11. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О Счетной палате Российской Федерации» // «Российская газета», № 77, 10.04.2013.
12. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (ред. от 14.04.2017) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 16.06.2008, № 24, ст. 2867.
13. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 14.04.2017) «О Министерстве финансов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, № 31, ст. 3258.
14. Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 610 (ред. от 19.04.2017) «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 25.06.2012, № 26, ст. 3528.
15. Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // «Собрание законодательства РФ», 28.05.2012, № 22, ст. 2754.
16. Указ Президента РФ от 22.06.2004 № 792 (ред. от 12.02.2015) «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // «Российская газета», №134, 25.06.2004.
17. Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 25.08.2016) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 12.04.2004, № 15, ст. 1395.
18. Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля

(ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: www.ach.gov.ru (дата обращения 14.05.2017).

2. Литература

19. Административное право: Учеб. для студентов / ред. А.Е. Лунев. – М., 1970. – 460 с.
20. Алексеев, С.С. Общая теория права. – М., 2008. – 882 с.
21. Бабур, Р.В. Государственное и муниципальное управление. Учебник. – Проспект, 2017. – 129 с.
22. Баранов, М. Л. Государственный контроль и модернизация системы государственного управления России // Бизнес в законе, 2011. – №6 – С.15.
23. Баранов, М.Л. Нормативное правовое регулирование государственного контроля в системе федеральных органов исполнительной власти. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://do.geNodocs.ru> (дата обращения: 14.05.2017)
24. Беляев, В.П. Контроль и надзор в российском государстве. – М.: Проспект, 2005. – 103 с.
25. Беляев, В. П. О классификации юридической деятельности // Ленинградский юридический журнал, 2005. – №3. – С.173-180.
26. Бурмистров, А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление, 2009. – № 4. – С. 1-5.
27. Венгеров, А.Б. Теория государства и права. – М., 2000. – 860 с.
28. Волков, А.М. Административное право России. Учебник. – Просвещение, 2017. – 428 с.
29. Вопленко, Н. Н. Понятие и основные черты законности // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция, 2006. – №8. – С.33-48.
30. Гааг, Л.В. Толкование норм права и законность // Вестн. Том. гос. ун-та. Право, 2013. – №3 (9). – С.7-15.
31. Долгопят, А. О. Понятие и содержание принципа законности // Бизнес в законе, 2008. – №4. – С.243-250.

32. Зиновьева, М.Ю. Понятие законности и гарантии и их виды // Вопросы теории государства и права, 2008. – №1. – С. 98-103.
33. Иванов, Р.Л. Легитимность государственной власти // Вестник ОмГУ. Серия. Право, 2012. – №1 (30). – С. 12-19.
34. Ерицян, А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) // Государство и право, 2002. – № 2. – С. 106-110.
35. Кочерин, Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. – М., 2000. – 420 с.
36. Краткий юридический словарь / А.В. Малько и др. Отв. ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2010. – 206 с.
37. Лученко, Д.В. Гарантии осуществления контрольной деятельности в Украине // Проблемы законности. – Харьков, 2001. Вып. 46. – 150 с.
38. Манюхип, В.М., Адушкин, Ю.С., Багшиаев, З.Л. Российское административное право. – М., 2006. – 360 с.
39. Мелкумов, В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. – Душанбе, 1970. – 153 с.
40. Моисеев, В.П. История государственного управления в России. Учебник. – Феникс, 2017. – 536 с.
41. Николаева, Л. А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении. – Л., 1979. – 140 с.
42. Нетесова, М. С. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении // Власть, 2007. – №2. – С.99-107.
43. Ноздрачев, А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права, 2012. – № 6. – С.21-26.
44. Погосян, Н. Д. Формирование статуса Счетной палаты Российской Федерации (историко-правовые аспекты и некоторые современные проблемы) // Государство и право, 2008. – № 4. – С. 10-15.
45. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета, 2013. – 13 декабря.

46. Протасов, В.Н. Что и как регулирует право. – М., 2005. – 250 с.
47. Процюк, И. В. Разделение государственной власти в парламентско-президентской республике // Проблемы законности, 2012. – №119. – С.3-15.
48. Рябко, А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории). - Ростов-на-Дону, 2009. – 320 с.
49. Скоряуков, О. Официальные лица и личности (состоится ли административная реформа без реформы кадровой) / О. Скоряуков // Российская газета, 2004. – 23 ноября.
50. Сухарев, А.Я. Юридический энциклопедический словарь. – М.:Сов. Энциклопедия, 1984. – 257 с.
51. Тихомиров, Ю.А. Законность в Российской Федерации. – М. 2008. – 160 с.
52. Тихомиров, Ю.А. Закон - основа стратегии // Президентский контроль, 2002. – № 8. – С. 3-10.
53. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2007. – 369 с.
54. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М, 2004. – 420 с.
55. Цыгановкин, В.А. Правовое регулирование: феноменологический и субстанциональный подходы // Вестник Российского государственного гуманитарного университета, 2014. – № 15. – С. 70-79.
56. Шалумов, М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право, 2009. – № 1. – С. 79-84.

3. Диссертации и авторефераты диссертаций на соискание ученой степени

57. Беляев, В.П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: Общетеоретические проблемы: Дисс. ... канд. юрид. наук. - Белгород, 2000. – 129 с.

58. Галанина, Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. / Л.А. Галанина. – М., 2001. – 158 с.

59. Черняк, Б.А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления: Дисс. ...канд. юрид. наук. – Воронеж, 2003. – 123 с.