

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(Национальный исследовательский университет)
Юридический институт

Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой ПДиНБ,
д.ю.н., доцент
_____ С.В. Зуев
« ____ » _____ 2018 г.

Контроль и надзор в деятельности правоохранительных органов

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02.2018.206.ВКР

Руководитель работы
заведующий кафедрой ПДиНБ
д.ю.н., доцент
_____ С.В. Зуев
« ____ » _____ 2018 г.

Автор работы
студент группы Ю-517
К.А. Кураев

« ____ » _____ 2018 г.

Нормоконтролер
специалист по УМР
кафедры ПДиНБ
_____ О.И. Стороженко
« ____ » _____ 2018 г.

АННОТАЦИЯ

Кураев К.А. Выпускная квалификационная работа «Контроль и надзор в деятельности правоохранительных органов» – Челябинск, ФГАОУ ВО ЮУрГУ (НИУ), гр. Ю-517, 2018. - 71с., библиографический список – 68 наименований.

Объектом исследования стали нормы законодательства, регламентирующие процедуры контроля и надзора в деятельности правоохранительных органов.

Предметом исследования являются общественные отношения, связанные с осуществлением контроля и надзора в деятельности правоохранительных органов.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование контроля и надзора в деятельности правоохранительных органов.

Указанная цель выпускной квалификационной работы обусловила последовательность решения следующих задач:

- рассмотреть понятие, значение и виды контроля в деятельности правоохранительных органов;
- исследовать организацию парламентского контроля в деятельности правоохранительных органов;
- рассмотреть судебный контроль в деятельности правоохранительных органов;
- провести анализ понятия, значения и видов надзора в деятельности правоохранительных органов;
- рассмотреть административный надзор в деятельности правоохранительных органов;
- провести анализ организации прокурорского надзора в деятельности правоохранительных органов.

Теоретическую базу выпускной квалификационной работы составили труды таких учёных как: Бахрах Д.Н., Габричадзе Б.Н., Гренкин И.В., Кененова И.П., Козлова Е.И., Кононов П.И., Кондрат Е.Н., Лексин И.В., Мартынов А.В. и др.

Нормативную основу выпускной квалификационной работы составляют: Конституция РФ, Уголовный кодекс РФ, Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017 г.) «О полиции», Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г., Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ, Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ и др.

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения и библиографического списка.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
1 КОНТРОЛЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ	13
1.1 Понятие, значение и виды контроля в деятельности правоохранительных органов	13
1.2 Парламентский контроль в деятельности правоохранительных органов.....	25
1.3 Судебный контроль в деятельности правоохранительных органов	38
2 НАДЗОР В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ	42
2.1 Понятие, значение и виды надзора в деятельности правоохранительных органов	42
2.2 Административный надзор в деятельности правоохранительных органов.....	46
2.3 Прокурорский надзор в деятельности правоохранительных органов.....	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	61
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	65

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Один из принципов демократического государства – принцип разделения властей, сущность его заключена в том, что функции государственной власти – законодательную, исполнительную и судебную – должны осуществлять различные органы. «Нужно, помимо этого, чтобы они были взаимно уравновешены, чтобы никакой орган не мог получить господство над остальными, чтобы все из них были гарантированы от посягательств на его самостоятельность иного органа»¹.

Сформировавшаяся на основе Конституции РФ 1993 г. система разделения властей, полагаю, не полностью способна обеспечить систему «сдержек и противовесов», что дает возможность для несбалансированности ветвей государственной власти на практике.

Законодательные органы власти в современных условиях развития государства и гражданского общества наделяются существенными полномочиями в области проведения контроля над деятельностью исполнительных органов власти. Стоит сказать, что принятием Конституции России от 1993 года был отражен новый этап развития российской государственности, организации и деятельности государственных органов, применительно к которым в ее статье 10 впервые был закреплён принцип разделения властей в качестве основополагающего начала построения системы государственных органов. Результатом этого было возрастание роли представительных органов в системе публичной власти РФ. Федеральное Собрание РФ и представительные (законодательные) органы региональной власти принимают активное участие в жизни государства и гражданского общества, реализуя свои самые основные функции, в частности, и в сфере государственного контроля. Например, руководители региональных управлений МВД ежегодно отчитываются перед представительными органами субъекта федерации о результатах своей работы.

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. – М. – 2015. – С. 134.

Организация контроля со стороны законодательных и судебных органов власти, надзора органов прокуратуры за работой полиции как органа правопорядка и вместе с тем составляющей системы исполнительной власти Российской Федерации, задача которого состоит в охране законных прав и свобод россиян, является в настоящее время насущной проблемой обеспечения стабильности гражданского общества. Так, по данным пресслужбы МВД России, за 9 месяцев 2016 года зарегистрировано 3344 преступлений, совершенных сотрудниками полиции, из них 65,1% – преступления должностного характера (2176)¹. В ходе отчета о деятельности МВД республики Дагестан за 2017 год, глава республиканского ведомства сообщил, что только за 2017 год к уголовной ответственности было привлечено 207 сотрудников, 150 сотрудников было уволено из органов внутренних дел по отрицательным мотивам и еще 4 тысячи были привлечены к административной ответственности². Все это ярко свидетельствует о необходимости существования институтов контроля и надзора, которые призваны обеспечить должную работу самих правоохранительных органов и защитить права граждан.

Теоретико-правовые аспекты государственного контроля, его места в механизме современного демократического государства нашли свое отражение в работах А.В. Безрукова, А.С. Автономова, Г.Ю. Диваевой, Р.Ш. Караева, С.В. Бендюриной, Д.А. Гусарова, А.В. Кузнецова, Е.А. Маштаковой, А.И. Козлова, А.А. Корнилаевой, М.М. Утяшева, Ю.Г. Федотовой, Ю.В. Плюты, А.М. Тарасова, В.А. Четвернина, О.В. Яценко и других ученых.

Нужно подчеркнуть, что названная проблема систематически отражается в трудах современных исследователей, соискателей научных

¹ Преступность в МВД показала рост. URL: https://life.ru/t/эксклюзивы/937777/priestupnost_v_mvd_pokazala_rost (дата обращения: 23.06.2018).

² Более 200 сотрудников МВД Дагестана привлечены к уголовной ответственности. URL: http://www.dag.aif.ru/society/bolee_200_sotrudnikov_mvd_dagestana_privlecheny_k_ugolovnoy_otvetstvennosti (дата обращения: 23.06.2018).

степеней, кандидатов и докторов наук по таким научным дисциплинам, как конституционное право¹ и политология² и довольно часто выступает как предмет «круглых столов» у самих парламентариев, судебных и прокурорских работников, что вызвано в первую очередь тенденцией усиления полномочий исполнительных органов власти в сравнении с иными государственными органами. В этой связи особое внимание приобретают вопросы совершенствования государственного контроля и надзора в России.

Реформирование ОВД, преобразование милиции в полицию, наряду с формальными изменениями, повлекло за собой ряд важных изменений компетенции ОВД, в первую очередь, функциональных подразделений, задачи которых состоят в обеспечении соблюдения организациями и гражданами обязательных требований, предусмотренных федеральным законодательством и прочими нормативными правовыми актами, за счет осуществления государственной функции, которая называется «административный надзор».

Полиция в системе субъектов административного надзора сохранила за собой свое ведущее положение, полицию выделяет более обширная предметная компетенция, наличие у нее возможности применения мер административного принуждения.

Отметим, что в сферу ее ведения включаются: дорожное движение, общественный порядок, негосударственная детективная и охранная деятельность, оборот служебного и гражданского оружия. Нормальное развитие в указанных сферах общественных отношений – это залог социальной безопасности. В этой связи административно-надзорная

¹ Кененова И. П. Вертикаль исполнительной власти и некоторые конституционно-правовые проблемы современного цикла развития России // Государственная власть и местное самоуправление – 2016. – № 4; Гранкин И. В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право – 2016. – № 6.; Соломатина Е. А. Методы и формы контроля законодательной власти за деятельностью правоохранительных органов // Право и политика – 2015. – № 9.

² Кроткова Н. В. Проблема разделения властей в государственно-правовом учении С.А. Котляревского // Право и политика – 2016. – № 12.

деятельность полиции в настоящее время рассматривается с точки зрения главного инструмента обеспечения безопасности.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование контроля и надзора в деятельности правоохранительных органов.

В рамках выпускной квалификационной работы будут решены следующие задачи:

- рассмотреть понятие, значение и виды контроля в деятельности правоохранительных органов;
- исследовать организацию парламентского контроля в деятельности правоохранительных органов;
- рассмотреть судебный контроль в деятельности правоохранительных органов;
- провести анализ понятия, значения и видов надзора в деятельности правоохранительных органов;
- рассмотреть административный надзор в деятельности правоохранительных органов;
- провести анализ организации прокурорского надзора в деятельности правоохранительных органов.

Объектом исследования стали нормы законодательства, регламентирующие процедуры контроля и надзора в деятельности правоохранительных органов.

Предметом исследования являются общественные отношения, связанные с осуществлением контроля и надзора в деятельности правоохранительных органов.

Практическая значимость моей дипломной работы заключается в том, что выводы, сделанные в результате исследования контроля и надзора в деятельности правоохранительных органов, могут быть использованы для совершенствования практической деятельности контрольно-надзорных органов Российской Федерации, в частности, для повышения эффективности контроля со стороны законодательных органов власти и прокурорского

надзора за ОВД. Результаты исследования могут быть полезны при написании программ обучения юристов, а также в преподавании предметов «Основы управления в правоохранительных органах», «Прокурорский надзор», «Административная деятельность органов внутренних дел».

Теоретическую базу выпускной квалификационной работы составили труды таких учёных как: Бахрах Д.Н., Габричадзе Б.Н., Гренкин И.В., Кененова И.П., Козлова Е.И., Кононов П.И., Кондрат Е.Н., Лексин И.В., Мартынов А.В. и др.

Методологическую основу выпускной квалификационной работы составили общенаучные методы: диалектический метод познания и системного анализа, частно-научные методы: сравнительно-правовой, исторический, формально-логический, системно-структурный, технико-юридический и другие методы познания.

Нормативную основу выпускной квалификационной работы составляют: Конституция РФ, Уголовный кодекс РФ, Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г., Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ, Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ и др.

Структура выпускной квалификационной работы включает введение, две главы, заключение, список использованной литературы.

1 КОНТРОЛЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

1.1 Понятие, значение и виды контроля в деятельности правоохранительных органов

«Контроль» – это понятие, определение которого по-разному толкуется в юридической литературе. Одни авторы понимают «контроль» как функцию, форму, средство, элемент, явление, институт. Для других «контроль» – это фактор, правомочие, условие, регулятор, гарант, метод, деятельность.

Контроль в качестве самостоятельной, функционально обособленной деятельности выражается в сознательной, целенаправленной, а также организующей работе, связанной с повышением эффективности государственного механизма. Следовательно, определенный объект, предмет и пределы контроля, формы и методы его осуществления прямо зависимы от правового статуса субъекта контроля.

Рассматривают также понятие «социальный контроль», которое обозначает совокупность средств и приемов, при помощи которых общество гарантирует, что поведение каждого его члена, отдельного субъекта управления, социальной группы будет осуществляться согласно установленным нормам и ценностям, и заключается вывод о том, что государственный контроль может быть рассмотрен в качестве формы социального контроля, так как именно на парламент возложена обязанность установления и поддержания в стране необходимого правового порядка, утверждения режима законности.

Понятие контроля законодательной власти предложено рассматривать в трех главных аспектах, а именно: контроль в качестве систематической и конструктивной деятельности парламента, одной из главных функций реализации его компетенции, то есть контроль в качестве вида деятельности, который осуществляется посредством закрепленных правовых форм;

контроль в качестве системы мер, которые обеспечивают обнаружение отрицательных явлений и тенденций в состоянии, а также функционировании подконтрольных объектов, проверки законности и исполнения легитимно принятых норм, выражающих общегосударственные интересы; контроль в качестве конечного элемента процесса управленческой деятельности, направленного на то чтобы систематизировать меры предупредительного, исправляющего, пресекающего, а в некоторых случаях и карательного воздействия¹. Изучение государственного контроля с разных точек зрения определяет осуществление научной классификации видов государственного контроля по разным основаниям.

Возможно выделение четырёх периодов развития института государственного контроля в РФ. Первый – 1905 – 1918 годы.; второй – 1918 – 1991 годы.; третий 1991 – 1993 годы.; четвертый – 1993 г. и по настоящее время.

Первый период характеризует становление института государственного контроля в нашем государстве. В данном периоде Манифест и закон об Учреждении Государственной Думы, изданные 6.08.1905 года, официально учреждают всеобщее представительство в Российском государстве.

Второй период развития государственного контроля в нашей стране охарактеризован тем, что с приходом к власти в России большевиков произошел перерыв процесса развития парламентаризма в России. Истинное возникновение государственного контроля, как полагает автор, связано с объявлением в конце 1980-ых годов нового курса на «перестройку» старой командной административной системы. Эпоха перестройки охарактеризована бурным развитием государственного контроля. Таким образом, именно в данный период произошло активное внедрение в практику парламентских расследований.

Третий период может быть назван переходным. Реформы, которые

¹ Садовникова Г.Д. Парламентское расследование и развитие института государственного контроля в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – №2. – С. 19.

производились в конце 1980-ых годов, выступили как стимул для подобных реформ в законодательных нормах РСФСР.

Начало четвертого периода автор ставит в связь с принятием Конституции РФ в декабре 1993 г., закрепившей новые принципы формирования, а также работы представительных государственных органов власти. К сожалению, текущая версия Конституции РФ прямо не включает в функции парламента контроль, но отрицать фактическое присутствие названной функции нельзя.

В современном мироустройстве непосредственно парламент – инструмент, с использованием которого общество обеспечивает собственное развитие, формируя требуемые основы и гарантии для благополучного и достойного существования граждан. На него возложена обязанность установления и поддержания в стране необходимого правового порядка, утверждения режима законности. Что определяет реализацию парламентом контрольных полномочий в отношении иных органов государственной власти.

Важно отметить, что в каждом определении понятия «контроль» прослеживается индивидуальный подход того или иного научного направления юридической мысли, отражается элемент этого объёмного понятия.

Отметим, что именно контроль является одной из основных составляющих управления, именно он обеспечивает так называемую обратную связь. Контроль – понятие многогранное и присутствует во всех сферах человеческой жизни и деятельности. Например, преподаватель, вызывая ученика к доске или проводя письменный опрос, оценивает уровень знаний, навыков, умений учащегося в процессе обучения. Повар оценивает вкус и готовность блюда в процессе его приготовления. Государство оценивает целесообразность, законность и результативность собственной властной деятельности.

В словаре русского языка С. И. Ожегова понятие контроль определяется как проверка, а также наблюдение с целью проверки; учреждение, ведающее такой проверкой.

В юридической литературе понятие «контроль» рассматривается как обособленная форма управленческой деятельности¹. Профессор Б. А. Страшун рассматривает контроль как «одну из неотъемлемых функций управления, позволяющую сопоставить фактический результат управленческой деятельности с желаемым, выявить недостатки и их причины»².

В литературе, посвящённой исследованию социального управления, «контроль» рассматривается как проверка деятельности кого или чего-либо, как наблюдение с целью проверки исполнения законов, постановлений.

Таким образом, анализ определений понятия «контроль» позволяет сделать вывод, что контроль и социальное управление – это хотя и два самостоятельных института, но это тесно связанные друг с другом понятия. При этом контроль является одной из функций социального управления.

Наиболее полное определение понятия «контроль» приводит С. В. Бендюрина, определяя его «как деятельность, обеспечивающую достижение ожидаемых результатов воздействия субъекта контроля на объект, основанную на правовых предписаниях (то есть соединения нормотворчества и исполнения), которые способствуют гармоничным отношениям между управляющим (субъектом) и управляемым (объектом)»³.

Сложность и многогранность контрольной деятельности определяет многообразие целей и методов контроля, что даёт возможность для широкой классификации его видов. В юридической литературе классификация форм и видов любого правового явления строится в зависимости от критериев. Если

¹ Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М. – 1987. – С.14.

² Страшун Б. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник. – М. – 2016. – С. 304.

³ Бендюрина С. В. Федеральный государственный контроль (конституционно-правовое исследование): Дисс... канд. юр. наук. – М. – 2003. – С. 35.

говорить о контроле, то в литературе приводится существенное количество критериев его классификации: по субъекту контроля, по содержанию и характеру контрольной деятельности, по времени и направленности проведения контроля, по юридическим последствиям контроля и других.

Если рассматривать классификацию видов контроля по субъекту контроля, то стоит отметить, что в советский период государствоведы различали четыре субъекта, осуществляющих контроль за деятельностью органов государственного управления: государство, общественные организации, трудовые коллективы, граждане как частные лица¹.

В современный период в литературе в зависимости от субъекта контроля выделяется государственный, общественный, частный и международный контроль. Общественный контроль осуществляется общественными организациями, трудовыми коллективами и гражданами и по отношению к государственному контролю выполняет вспомогательную функцию. Частный контроль осуществляется юридическими и физическими лицами, специализирующимися на контрольной или аудиторской деятельности. Международный контроль осуществляется международными организациями, обладающими соответствующими контрольными полномочиями и функциями.

Что касается государственного контроля, то его в той или иной степени осуществляют все государственные органы по предметам своего ведения, обладающие правом осуществлять контрольные полномочия или давать обязательные указания.

Исходя из принципа разделения власти, закреплённого в статье 10 Конституции Российской Федерации, на федеральном уровне государственный контроль можно разделить на президентский контроль, контроль органов законодательной власти, контроль органов исполнительной власти, контроль органов судебной власти. Все эти виды государственного

¹ Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М. – 1981. – С. 43.

контроля имеют публично-правовой характер, основаны и одновременно обеспечивают систему «сдержек и противовесов».

Предметом государственного контроля является деятельность государственных и муниципальных органов, коммерческих и некоммерческих организаций и учреждений, граждан по исполнению ими нормативных правовых актов, а также результаты этой деятельности, проверка эффективности способов, методов и средств, выбираемых ими для выполнения своих обязанностей.

В литературе приводится существенное количество мнений и точек зрения о том, что же такое государственный контроль.

В основном понятие государственный контроль определяется как одна из форм государственного контроля, либо как функция парламента, которая носит в основном общий политический и реже административный характер¹.

На наш взгляд, представляется возможным рассматривать государственный контроль в двух значениях.

1. Государственный контроль как институт парламентского права – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением российским парламентом деятельности по наблюдению, выявлению и предотвращению нарушений, злоупотреблений в процессе реализации органами власти, либо должностными лицами нормативных предписаний.

2. Государственный контроль как вид государственного контроля, который представляет собой основанную на демократических принципах деятельность, которая осуществляется российским парламентом, то есть Федеральным Собранием, в лице Государственной Думы и Совета Федерации, либо созданными в установленном порядке органами парламента в целях обеспечения контроля деятельности органов власти и их должностных лиц, а также защиты прав и свобод человека и гражданина.

¹ Юридический словарь. – М. – 2016 – Энциклопедический словарь. – 2016.

Государственный контроль, обладая специфическими чертами и представляя собой вид федерального государственного контроля, неразрывно связан со становлением парламентаризма в России.

Очевидно, что в эпоху своего становления российский парламент больше внимания уделял вопросам развития и совершенствования законодательства, создания новой правовой базы для российского государства, нежели вопросами обеспечения своей контрольной функции. Этим объясняется, более позднее осмысление института государственного контроля в научной мысли.

Следует отметить, что содержание государственного контроля и его правовое регулирование определяется, прежде всего, в Конституции Российской Федерации.

Анализ главы пятой Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод, что российский парламент обладает важными контрольными полномочиями, которые неразрывно связаны с его законодательной функцией: контроль за исполнением бюджета (ч. 5 ст. 101, п. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации), контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. «д» ч.1 ст. 103 Конституции Российской Федерации), контроль за деятельностью органов государственной власти (пп. «д», «е» ч. 1 ст. 102, пп. «б», «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации), контроль за сферой государственного управления в разрезе осуществления кадровых полномочий Федерального Собрания Российской Федерации (пп. «ж», «з», «и» ч. 1 ст. 102, пп. «а», «в», «г», «д» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации), контроль в области внутренней и внешней политике (пп. «а», «б», «в», «г» ч. 1 ст. 102, п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации).

Важно отметить, что в юридической литературе существуют различные мнения по вопросу о соотношении законодательной и контрольной функций парламента. Одни ученые считают, что важнейшей функцией парламента является законодательная, а контроль – это задача и компетенция других

органов. Другие авторы полагают, что контрольная функция носит больше административный и финансовый характер. Полагаем, что проведенный анализ главы пятой Конституции Российской Федерации позволяет рассматривать деятельность парламента в комплексном единстве его основных функций – законодательной, представительной и контрольной.

Если говорить о цели государственного контроля, то следует отметить, что к цели относится проверка не только законности действий органов, организаций и должностных лиц, но и целесообразность их действий по исполнению законодательства. Поэтому можно говорить о парламентском контроле, а не надзоре¹. Вместе с тем, как правильно отмечает С. В. Бендюрина, «способы реагирования на нецелесообразность действий тех или иных субъектов в рамках государственного контроля сильно отличается от соответствующих способов реагирования органов исполнительной власти»².

Действительно, в числе способов и мер реагирования российского парламента нет мер принуждения. Как правило, это обращения, заявления, адресуемые должностным лицам и органам, вышестоящим по отношению к тем субъектам, деятельность которых стала предметом государственного контроля.

Важнейшим и неотъемлемым элементом любой контрольной деятельности являются формы ее реализации. В литературе авторами по-разному определяются и классифицируются формы контрольной деятельности, в том числе и государственного контроля.

Например, С. В. Бендюрина классифицирует формы государственного контроля на следующие группы: организационно-правовые, функционально-правовые, процессуально-правовые. К организационно-правовым формам С. В. Бендюрина относит органы, формируемые палатами для осуществления

¹ Бендюрина С. В. Федеральный государственный контроль (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юр. наук. – М. – 2003. – С. 52.

² Там же.

контрольной деятельности, комиссии, комитеты, депутатские объединения, Счетную палату, назначаемые должностные лица – например, уполномоченного по правам человека. Контрольная деятельность российского парламента и его структурных подразделений, с точки зрения С. В. Бендюриной, реализуется с помощью функционально-правовых форм – парламентских сессий и пленарных заседаний палат, работы комитетов и комиссий (парламентские расследования, экспертиза законопроектов), парламентские слушания. К процессуально-правовым формам автор относит право депутатского запроса и вопроса, отчеты и доклады представителей органов государственной власти, а также такие формы контроля за деятельностью президента и правительства, как: постановка вопроса о доверии или выражение недоверия правительству; отрешение президента от должности.

Приведенная автором классификация форм по группам с нашей точки зрения, представляется оптимальной, вместе с тем требует некоторого уточнения в части отнесения конкретных форм государственного контроля к той или иной группе. Например, по нашему мнению, парламентское расследование как форма государственного контроля представляет собой особую разновидность процесса, заключающегося в сборе, проверке и оценке информации, которая служит исходным материалом для обобщения и принятия политических решений. Представляется, что более логично парламентские расследования относить к группе процессуально-правовых форм. Тем более, что институт парламентских расследований относится к форме государственного контроля за деятельностью органов власти.

Надо отметить, что в современном государстве государственный контроль приобретает особое значение и играет важнейшую роль в обеспечении принципа системы «сдержек и противовесов».

Вместе с тем, следует отметить, что эффективность государственного контроля будет достаточно высока только в том случае, если с одной стороны он сможет «заставить» органы власти отвечать за свои действия, а с

другой – не препятствовать им в осуществлении их непосредственных функций и задач.

Как уже было отмечено, пристальное внимание к вопросам совершенствования государственного контроля как одного из видов государственного контроля со стороны отечественной науки и политической практики обусловлено, прежде всего, тенденцией усиления полномочий органов исполнительной власти по сравнению с законодательными органами. Такая тенденция, на наш взгляд, довольно четко прослеживается сейчас в деятельности Правительства России и осуществляемых им социально-политических реформах, а также в фактах злоупотребления полномочиями и коррупции чиновников правительства

В такой ситуации, наиболее приемлемый способ усиления роли российского парламента состоит в расширении его контрольных полномочий¹, так как наличие действенных правовых механизмов государственного контроля дает возможность достаточно оперативного реагирования на события, которые вызывают широкий общественный резонанс.

Общественный и государственный (в том числе парламентский) контроль являются двумя разновидностями социального контроля. При этом они имеют целый ряд сходных и отличительных особенностей: единство целей и коренных задач, со впадением принципов, но при этом отличаются по способам возникновения, порядкам создания, правовым положениям, характерам полномочий.

Если говорить о государственном контроле за соблюдением российского законодательства о противодействии коррупции, то в этом случае нужно обратить внимание на Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» от 27.12.2005 г. № 196-ФЗ. Согласно данному закону парламентскому расследованию подлежат:

¹ Гранкин И. В. Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5.

- факты массового или грубого нарушения гарантированных Конституцией РФ свобод и прав гражданина и человека;
- обстоятельства, которые связаны с возникновением ЧС техногенного характера;
- обстоятельства, которые связаны с отрицательными последствиями ЧС природного и техногенного характера.

Как видно из данного перечня, далеко не все коррупционные правонарушения могут стать предметом парламентского расследования. Таким образом, государственный контроль за фактами нарушения законодательства о противодействии коррупции в форме парламентского расследования может осуществляться в очень ограниченном количестве случаев.

В связи с этим, принят ряд нормативных правовых актов о противодействии коррупции.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции» (далее – Закон) устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 231 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹ в целях предупреждения коррупции в Закон была введена новая статья 13.3, согласно которой организации обязаны принимать меры по предупреждению коррупции. Эти меры направлены на определение должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений, сотрудничество с правоохранительными органами, разработку и внедрение стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной

¹ Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства РФ», 10.12.2012, № 50 (часть 4), Ст. 6953

работы, предотвращение и урегулирование конфликта интересов, не допущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов, принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации.

Во исполнение подпункта «б» п.25 Указа Президента Российской Федерации от 02.04.2017 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»¹ и в соответствии со статьей 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции»² Министерством труда и социальной защиты РФ 08.11.2017 г. утверждены Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции.

Судя по сообщениям средств массовой информации, парламентариями ведется разработка федерального конституционного закона о российском парламенте. Пожалуй, необходимость принятия именно федерального конституционного закона о Федеральном Собрании, а не федерального закона, попытки разработать который предпринимались в 90-е годы минувшего столетия, уже давно назрела. Однако при наличии конституционного закона, на наш взгляд, нецелесообразно иметь законы, регулирующие отдельные направления парламентской деятельности. Думается, что федеральный закон «О парламентском контроле», а также федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» следует включить составными частями в разрабатываемый федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании Российской Федерации». Это позволило бы сделать закон о российском парламенте комплексным правовым актом, что повысило бы его

¹ Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции») // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, Ст. 1670

² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), Ст. 6228.

регулятивное предназначение. Кроме того, более очевидной стала бы потребность изменения редакции статьи 94 Конституции Российской Федерации, в которой Федеральное Собрание характеризуется только как представительный и законодательный орган Российской Федерации. По нашему мнению, в данной статье следовало бы указать, что парламент России является представительным, законодательным и контрольным органом государственной власти Российской Федерации.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что контроль – это проверка исполнения принимаемых решений, которая позволяет выявить недостатки в управленческой деятельности и устранить их причины.

1.2 Парламентский контроль в деятельности правоохранительных органов

Общественный и государственный (в том числе парламентский) контроль являются двумя разновидностями социального контроля. При этом они имеют целый ряд сходных и отличительных особенностей: единство целей и коренных задач, совпадение принципов, но при этом отличаются по способам возникновения, порядкам создания, правовым положениям, характерам полномочий.

Что касается парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, то в данном случае необходимо обратить внимание на Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ. В соответствии с этим законом парламентскому расследованию подлежат:

- факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина;
- обстоятельства, которые связаны с возникновением ЧС техногенного характера;

– обстоятельства, которые связаны с отрицательными последствиями ЧС природного и техногенного характера.

Как видно из данного перечня, далеко не все коррупционные правонарушения могут стать предметом парламентского расследования. Таким образом, парламентский контроль за фактами нарушения законодательства о противодействии коррупции в форме парламентского расследования может осуществляться в очень ограниченном количестве случаев.

В связи с этим, принят ряд нормативных правовых актов о противодействии коррупции.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273 «О противодействии коррупции» (далее – Закон) устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 231 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹ в целях предупреждения коррупции в Закон была введена новая статья 13.3, согласно которой организации обязаны принимать меры по предупреждению коррупции. Эти меры направлены на определение должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений, сотрудничество с правоохранительными органами, разработку и внедрение стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы, предотвращение и урегулирование конфликта интересов, недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов. При этом, при возникновении конфликта интересов, сотрудник незамедлительно обязан уведомить об этом руководство.

¹ Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства РФ», 10.12.2012, № 50 (часть 4), Ст. 6953

По нашему мнению, законодатель весьма грамотно обозначил цели и задачи, сформулированные в вышеуказанных федеральных законах. Добросовестная и честная работа сотрудников государственных органов является одним из ключевых моментов, позволяющих обеспечить гражданам нашей страны квалифицированную помощь, оказание какой-либо государственной услуги и др.

Во исполнение подпункта «б» п.25 Указа Президента Российской Федерации от 02.04.2017 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»¹ и в соответствии со статьей 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции»² Министерством труда и социальной защиты РФ 08.11.2017 г. утверждены Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции.

Указом Президента Российской Федерации от 01 апреля 2016 года № 147 утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 годы³. Мероприятия Национального плана направлены на совершенствование организационных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации; обеспечение исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, активизация антикоррупционного просвещения граждан; реализация требований статьи 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», касающихся обязанности организаций принимать меры по предупреждению коррупции, и статьи 19.28 Кодекса

¹ Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции») // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, Ст. 1670

² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), Ст. 6228.

³ Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы» // Собрание законодательства РФ», 14.03.2016, № 15, Ст. 1729.

Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Ценность любого закона определяется его использованием в практической деятельности субъектами закона. Со времени принятия Федерального закона от 7 мая 2017 года № 77-ФЗ прошло немногим более полугода. Практика покажет его значимость в развитии российского парламентаризма. Хотелось, чтобы Федеральное Собрание более активно использовало этот Закон в своей деятельности и чтобы его не постигла судьба Федерального закона о парламентских расследованиях, который за почти десятилетний период своего существования лишь один раз использовался парламентариями.

С. В. Бендюрина считает, что осуществление государственного контроля возможно в разнообразных формах: вопросы к Правительству; постановка вопроса о доверии, выражение недоверия или отказ в доверии Правительству; вопрос об отрешении от должности главы государства; доклады и отчеты Правительства; парламентские слушания; парламентские расследования; парламентский запрос¹.

В главе второй ФЗ «О Парламентском контроле» обобщаются и раскрываются отдельные формы государственного контроля. К данным формам относятся:

- Заслушивание ответов членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы («правительственный час»)
- Парламентский запрос, депутатский запрос;
- Парламентское расследование Федерального Собрания Российской Федерации;

¹ Бендюрина С. В. Федеральный государственный контроль в Российской Федерации (Конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург – 2003. – С. 10.

- Государственный контроль за работой представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации;
- Осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации государственного контроля в сфере бюджетных правоотношений;
- Участие в работе правительственной комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий.

Наиболее подробно в своей работе я хотела бы остановиться на рассмотрении таких форм контроля, как «правительственный час», парламентское расследование и депутатский запрос.

Согласно ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», одной из форм деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы является обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Статья 38 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет за членами Правительства обязанность присутствовать по приглашению палат Федерального Собрания на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат¹.

«Правительственный час» – форма государственного контроля, реализация которой осуществляется в порядке, установленном Регламентами палат Федерального Собрания РФ. Под «правительственным часом», в статье 41 Регламента Государственной Думы Российской Федерации, понимается время, предоставляемое для ответов федерального министра либо иного должностного лица на вопросы депутатов Государственной Думы.

¹ Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 51. Ст. 7228.

«Правительственный час» проводится с 12 часов 30 минут до 14 часов¹. Похожее положение указано в ч. 1 ст. 77 Регламента Совета Федераций Российской Федерации².

В последнее время, среди форм государственного контроля особую актуальность приобрел институт парламентских расследований. В истории становления и развития института парламентских расследований в России условно можно выделить четыре периода: дореволюционный (связан с функционированием государственной Думы Российской империи), советский (связан с деятельностью советских представительных органов власти), постсоветский период (связан с деятельностью Федерального Собрания РФ после принятия Конституции РФ 1993 года) и современный период (связан с принятием специального закона о парламентском расследовании Федерального Собрания РФ)³.

Включение в правовую систему парламентских расследований является важным признаком демократического развития государства и общества, эффективным инструментом реализации государственной власти и неотъемлемым элементом контрольной деятельности представительного и законодательного органа государственной власти⁴. Парламентское расследование является частью сложной системы сдержек и противовесов, имеющих в любой стране, претендующей на демократию⁵.

Парламентское расследование является единственной формой

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 янв. 1998 г. «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 10. Ст. 1349.

² Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 г. «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. №7. Ст. 958.

³ Дагангаров С.В. Становление института парламентских расследований в России // Вестник Бурятского госуниверситета. – 2011. – № 2. – С. 210-213.

⁴ Трошев Д.Б. Парламентское расследование как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти: Автореф дис. канд. юрид. наук. – М. – 2008. – С.3.

⁵ Шевердяев С.Н. Вопросы совершенствования положений Федерального закона о парламентском расследовании // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 14. – С. 7.

государственного контроля, закрепленной на уровне отдельного нормативно-правового акта – Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

Статья 9 ФЗ «О парламентском контроле»² также указывает на то, что парламентское расследование осуществляется в порядке, предусмотренном ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»³. Данный Федеральный Закон регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания Российской Федерации деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства.

Как отмечает Ю.Ф. Кваша, термин «парламентское расследование» отличается двумя аспектами. Первый аспект заключается в том, что парламентское расследование выступает как одна из форм контроля парламента за деятельностью исполнительной власти. Второй аспект выражается в том, что парламентское расследование является функцией, реализуемой посредством обозначенных законодателем мер в интересах всестороннего рассмотрения, изучения обнаруженных соответствующими субъектами фактов, предварительная правовая оценка которых парламентом позволяет отнести их к правонарушениям, в том числе и к преступлениям, а также данным, по которым возможна политическая ответственность соответствующих должностных лиц⁴.

Е.М. Якимова определяет парламентское расследование как форму государственного контроля над органами исполнительной власти, осуществляемого созданными в установленном порядке специальными временными комиссиями законодательного органа государственной власти,

¹ Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2315.1.

² Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2016. №11. Ст. 1479.

³ Там же.

⁴ Кваша Ю.Ф. Парламентское расследование // Юридический мир. – 2004. – № 12. – С. 64.

которые чаще всего исследуют факты нарушения прав и свобод граждан, эффективность деятельности должностных лиц по устранению причин и последствий природных и техногенных катастроф¹.

Впервые совместное парламентское расследование палат Федерального Собрания было инициировано до принятия федерального закона и вызвано террористическим актом, произошедшим в школе №1 в г. Беслане в сентябре 2004 года. В предмет расследования данного террористического акта включались действия органов публичной власти всех уровней по предупреждению террористических актов, действий в процессе ликвидации, а также устранения последствий террористического акта. По результатам расследования, действиям (бездействиям) органов власти, должностным лицам и учреждения дана оценка со стороны комиссии.

Второе и последнее парламентское расследование было принято и вызвано чрезвычайной ситуацией техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года. В ходе расследования аварии на Саяно-Шушенской ГЭС парламентская комиссия практически не рассматривала действия органов публичной власти по предотвращению аварии, кроме того не была дана оценка их действиям (бездействиям).

Не менее важной является такая форма государственного контроля, как «депутатский запрос». Юридический энциклопедический словарь дает следующее определение понятию «депутатский запрос»: «в РФ обращение депутатов Федерального Собрания, субъектов Федерации, выборных органов местного самоуправления к органам исполнительной власти или должностным лицам с просьбой о предоставлении информации и разъяснений, относящихся к их деятельности». Юридическая энциклопедия под редакцией Тихомирова М.Ю.: «Депутатский запрос – в конституционном праве официальное обращение депутата в государственные органы или

¹ Якимова Е.М. Правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации: Автореф канд. дис. – Омск – 2010. – С. 9.

должностным лицам с требованием или просьбой предоставить какие-либо сведения, объяснения и т.п.»).

Из всего вышесказанного, можно сделать вывод, что депутатский запрос – это обращение депутатов всех уровней власти о предоставлении сведений, информации и их разъяснений уполномоченными органами.

На регламентное правотворчество практически всегда оказывается определенное влияние в связи с изменением политической ситуации, политических взглядов фракций и депутатских групп, которые представлены в парламенте.

Государственный контроль не имеет прямого закрепления в действующем законодательстве. Определение понятию «государственный контроль» не содержится в нормативно-правовых актах, в том числе и в ФЗ «О парламентском контроле». В настоящее время, по сути, отсутствует легальное определение термина «государственный контроль». Существующие доктринальные определения не удовлетворяют необходимым критериям. Это является проблемой, так как вследствие этого складывается правовая неопределенность по поводу точного определения государственного контроля.

Место государственного аппарата в осуществлении контроля является двояким: он может, как выступать в качестве субъекта контрольной деятельности, так и подвергаться контролируемому воздействию. То есть, предполагается осуществление контроля государственными органами за государственными же органами, то есть, «внутриаппаратный» контроль.

Однако известно, что осуществление государственным органом контроля за собственной деятельностью может приводить не столько к предупреждению и пресечению злоупотреблений и к повышению эффективности, сколько к безответственности и коррупции¹. Нечто подобное некоторые эксперты приписывали прокуратуре, образца 2007 года.

¹ Лексин И.В. Контроль в системе разделения властей: специфика Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. – 2015. – № 51. – С. 241-242.

Одним из недостатков Конституции РФ следует считать ограниченный набор контрольных полномочий Федерального Собрания РФ в отношении органов исполнительной власти. Так, в Конституции РФ предусмотрены лишь такие формы государственного контроля, как заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, осуществление контроля за исполнением федерального бюджета.

При этом, не смотря на указание двух форм контроля, там не указывается на полномочие парламента осуществлять государственный контроль, что лишает институт государственного контроля конституционно-правовых гарантий.

Отсутствие в Конституции РФ четкого закрепления контрольных полномочий парламента во многом ослабляет его роль в системе органов государственной власти. Действенное обеспечение прав человека невозможно без эффективной деятельности законодательной власти, обладающей механизмом соответствующего контроля.

Существенным пробелом в законодательстве Российской Федерации является отсутствие института персональной ответственности членов Правительства РФ за неисполнение обязанностей, связанных с осуществлением государственного контроля.

Также, неверным является то, что в практике Российской Федерации отсутствует институт выражения вотума недоверия Государственной Думой отдельному члену Правительства РФ. Закрепление данной правовой нормы, в том числе на конституционном уровне, сделает институт государственного контроля наиболее эффективным и действенным. Так, например, в соответствии со ст. 68-1 Конституции Французской Республики, члены правительства несут уголовную ответственность за действия, совершенные ими при исполнении своих обязанностей, если эти действия на момент их совершения квалифицировались как преступления. Обвинение предъявляется обеими палатами, которые принимают открытым голосованием решение

абсолютным большинством своих членов. Министров судит Высокая палата правосудия¹.

Представляется необходимым выделить регулирование проблем института парламентского расследования в России. Предметом парламентского расследования не могут быть вопросы коррупции, расходования бюджетных средств и исполнения бюджета, законности деятельности федеральных органов исполнительной власти и их руководителей, деятельности президента и деятельности органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемой ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Одной из проблем института парламентских расследований также является то, что практика реализации парламентских расследований в Российской Федерации мала. Как уже указывалось выше, первое расследование было посвящено террористическому акту в школе №1 в г. Беслане, второе расследование было посвящено чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года.

Основной Закон Российской Федерации закрепляет разделение власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Однако, в настоящее время, по мнению ученых-юристов, существует четвертая ветвь государственной власти: контрольно-надзорная. Она характеризуется как функция государства, как самостоятельная форма государственной деятельности.

Существует две точки зрения, по поводу того, какие органы следует относить к контрольно-надзорным. Согласно первой точке зрения, все органы являются контрольно-надзорными, так как они в рамках «системы сдержек и противовесов» и принципа разделения властей осуществляют определенные контрольные функции за другими органами государственной

¹ Окуньков Л.А. Конституции государств Европейского Союза. – М.: Норма. – 2002. – С. 665.

власти. Согласно второй точке зрения, существуют специальные органы, составляющие контрольно-надзорную ветвь. К ним относятся:

- Прокуратура РФ;
- Счетная Палата РФ;
- Центральный Банк РФ;
- Уполномоченный по правам человека РФ;

Контрольно-надзорные органы государственной власти выявляют различные нарушения законности и правопорядка, применяют к правонарушителям соответствующие санкции или ставят перед компетентными органами вопрос об устранении допущенных нарушений законности и привлечении виновных лиц к юридической ответственности.

Контрольно-надзорные органы по своему составу и функциональному назначению разнородны.

Контрольно-надзорная функция рассматривается как сложное явление с множеством сторон и форм своего проявления.

Не все авторы придерживаются точки зрения по поводу самостоятельности контрольно-надзорной функции. Чиркин В.Е. считает, что контроль – это не особая функция государства, так как он осуществляется в тех или иных формах и в различном объеме при реализации всех функций государства. Но данная точка зрения является не совсем верной, так как в Российской Федерации существуют органы государственной власти, не входящие ни в одну из трех ветвей, указанных в Конституции РФ. К данным органам государственной власти относят Прокуратуру РФ, Счетную Палату РФ, Центральный Банк РФ и др. Также, контрольно-надзорная деятельность важна для стабильного существования и развития государства, для обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Федеральное Собрание РФ и его палаты тесно взаимодействуют с контрольно-надзорными органами в сфере осуществления государственного контроля.

Так, например, В.И. Солдатов и Ю.В. Сапожников полномочия Государственной Думы в отношении Банка России разделяют на три основные группы:

- участие Государственной Думы в формировании Национального банковского совета и органов управления Банком России;
- рассмотрение основополагающих документов Банка России, заслушивание докладов Председателя Банка России, проведение парламентских слушаний по вопросам деятельности Банка России;
- принятие решений о проверках Счетной палатой деятельности Банка России.

Государственной Думой рассматриваются годовые отчеты Центрального Банка и принимаются решения по ним. Отчет формируется Советом Директоров Центрального Банка, рассматривается Национальным банковским советом и представляется в Государственную Думу, которая также определяет состав годового отчета.

Еще одной важной формой взаимодействия Федерального Собрания РФ и его палат с контрольно-надзорными органами власти, является взаимодействие Совета Федерации и Генерального прокурора РФ.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 4 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

Данная информатизация происходит путем предоставления Генеральным прокурором РФ ежегодных докладов о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению.

Подготовку данного доклада обеспечивает Главное организационно-инспекторское управление Генеральной прокуратуры на основании аналитических материалов, подготовленных главными управлениями, управлениями и отделами Генеральной прокуратуры Российской Федерации,

прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним прокурорами специализированных прокуратур¹.

Таким образом, большинство форм государственного контроля, осуществляемых парламентариями в отношении представителей исполнительной власти, не сопровождаются наличием властных полномочий в отношении органов исполнительной власти и часто не предусматривают правовых последствий контроля (речь идет о таких формах государственного контроля, как заслушивание отчетов Правительства о результатах его деятельности, «Правительственный час», парламентские и депутатские запросы и др.), либо применение таких полномочий крайне затруднено (постановка вопроса о доверии Правительству). В целом Федеральный закон «О парламентском контроле» объединил в едином акте существующие нормы, посвященные парламентскому контролю. Принятый, пусть и с недостатками, он является важным этапом на пути решения проблемы отсутствия точных нормативных и научных критериев, на которые должны опираться органы государственной власти при осуществлении государственного контроля.

1.3 Судебный контроль в деятельности правоохранительных органов

Судебный контроль – это особый порядок осуществления правосудия, а также соответствующий межотраслевой правовой институт.

Понимание необходимости обособления отдельного института пришло в последние годы вместе с судебной практики в отношении органов и должностных лиц в вопросах, потенциально затрагивающих охраняемые права и интересы. Суд, как самостоятельный орган власти, призван обеспечивать права и охраняемые законом интересы граждан, проявлять независимость в принятии решений.

Судебный контроль – это особая процессуальная деятельность суда, в

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

ходе которой проверяется соответствие деятельности (акта) органа или должностного лица:

- нормам, регулирующим его деятельность (подразумевая, что они соответствуют нормативным актам более высокой юридической силы, включая Конституцию РФ);

- Конституции РФ, законам и подзаконным актам (исходя из норм, регулирующих правоотношение, на которое влияет действие (бездействие) или акт органа или должностного лица в данной ситуации).

Процессуальные отрасли регулируют присущие им формы судебного контроля как установленные нормами способы рассмотрения вопросов, отнесенных законодателем к сфере судебного контроля.

Отсылочные нормы имеются также в материальном праве (например, ст. 20 УИК РФ). Многочисленность форм, обусловленная разнообразием поставленных задач, дает основание считать судебный контроль межотраслевым институтом.

Режим законности в сфере организации и работы исполнительных органов государственной власти, должностных лиц, муниципальных и государственных служащих обеспечивает судебный контроль или правосудие, осуществляемый соответствующими судами.

Конституцией РФ (ч. 2 ст. 46) устанавливается право граждан на обжалование в суд решений государственных органов власти, органов МСУ, должностных лиц, муниципальных и государственных служащих, если они ведут к нарушению прав и свобод граждан. Право гражданина на обращение в суд за защитой своих свобод и прав – это важнейший фактор укрепления гарантий прав граждан в сфере действия органов публичного управления.

Роль судебной власти в процессе рассмотрения споров, связанных с актами управления, в будущем неизменно будет расти, поскольку судебный порядок рассмотрения споров обладает рядом неоспоримых достоинств перед административным порядком рассмотрения спора: суд является специальным государственным органом, осуществляющим контроль за

обоснованностью и законностью решений; он не зависит ни от одной ветви власти и обладает конституционными гарантиями данной независимости; у него отсутствует какая-либо заинтересованность в результате рассмотрения спора; он обладает четкой процессуальной формой рассмотрения спора; принципы судебного рассмотрения являются демократичными; гражданин и сам орган управления обладают одинаковыми процессуальными правами и обязанностями.

По общему правилу в судах общей юрисдикции рассматриваются все дела об оспаривании нормативных правовых актов, кроме тех, проверка законности которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. К делам, подведомственным судам общей юрисдикции, относятся, например, дела о признании противоречащими федеральным законам законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также нормативных правовых актов федеральных министерств, государственных комитетов, федеральных служб и иных федеральных органов исполнительной власти.

Вопрос оспаривания правовых актов управления, выявления их юридической состоятельности является частью более общего вопроса о порядке разрешения административно-правовых споров как одного из видов юридических конфликтов.

Таким образом, ключевое содержание судебного контроля в области публичного управления состоит в нормоконтроле, т. е. российские граждане и иные уполномоченные лица могут оспорить в судебном порядке индивидуальные и нормативные правовые акты. Обеспечению законности реализации государственного управления, а также местного самоуправления способствует деятельность Конституционного суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов России, арбитражных судов,

судов общей юрисдикции, мировых судей и военных судов. Нормоконтрольную деятельность осуществляют непосредственно суды, посредством конституционного, административного, гражданского и арбитражного судопроизводства.

2 НАДЗОР В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

2. 1 Понятие, значение и виды надзора в деятельности правоохранительных органов

Как говорилось ранее, в число наиболее важных отличительных признаков органов правоохранения входят предоставление им с целью восстановления законности и правопорядка права применения мер государственного принуждения, общественного и прочего воздействия.

Законодательные и иные правовые акты устанавливают ряд форм контроля над деятельностью органов правоохранения в том числе: президентский; парламентский; судебный; ведомственный.

Парламентский контроль реализуется со стороны Федерального Собрания – российского парламента в виде парламентских расследований и слушаний, заслушивания руководителей соответствующих ведомств и министерств.

Президентский контроль реализуется заслушиванием Президентом России отчетов руководителей соответствующих органов правоохранения, утверждением общегосударственных программ их работы, определением видов сведений о результатах правоохранительной деятельности, а также порядка их представления.

Судебный контроль. Он осуществляется прежде всего Конституционным Судом РФ. Он проводит рассмотрение и разрешение на собственных заседаниях дел о конституционности международных договоров, федерального законодательства и прочих актов органов законодательной власти, нормативных актов представительных и исполнительных органов. По жалобам на нарушение конституционных свобод и прав граждан и по запросам судов КС РФ проводит проверку конституционности закона, который применен или должен быть применен в том или ином деле.

Судебный контроль осуществляется также судами общей юрисдикции рассмотрением и разрешением уголовных дел о преступлениях, которые относятся к компетенции соответствующих органов правоохранения (прокуратура, органы внутренних дел, органы безопасности), рассмотрения и разрешения гражданских дел по защите законных интересов и прав граждан, учреждений, предприятий и организаций.

Есть еще одна категория дел – дела об административных правонарушениях, ведущиеся различными правоохранительными органами. Осуществляя полномочия, связанные с их рассмотрением, народные суды и судьи реализуют вместе с тем контроль законности административного производства соответствующими органами правоохранения И, наконец, судебный контроль реализуется при рассмотрении дел о преступлениях и прочих правонарушениях, которые совершают сами сотрудники и должностные лица правоохранительных органов.

В структурах отдельных органов правоохранения (ОВД, ФСБ, прокуратура, органы юстиции и др.) устанавливается и реализуется собственная система ведомственного контроля.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства органами правоохранения, а также за соответствием законодательству издаваемых ими правовых актов осуществляется Генеральным прокурором России и подчиненными ему прокурорами.

Например, за грубые нарушения в работе должностных лиц ОП «Карабашское» МО МВД России «Кыштымский» Челябинской области по инициативе прокуратуры к дисциплинарной ответственности привлечены шесть сотрудников полиции. Прокуратурой Карабаша регулярно проводятся мероприятия, направленные на выявление нарушений в работе сотрудников ОП «Карабашское»¹. По сообщению старшего помощника прокурора города

¹ Прокуратура привлекла в ответственности карабашских полицейских. URL: <http://kr74-online.ru/news/proisshestvija-karabash/prokuratura-privlekla-k-otvetstvennosti-karabashskih-policejskih-3500> (дата обращения: 15.05.2018).

Карабаша Ильдара Багаутдинова, при проверке материалов об отказе в возбуждении уголовного дела, поступающих в прокуратуру города, за четыре месяца 2018 года отменено 13 незаконных процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, по результатам дополнительных проверок возбуждено одно уголовное дело по инициативе прокурора. По результатам выявленных нарушений в сфере учета и регистрации сообщений о преступлениях прокуратурой города внесено три представления, к дисциплинарной ответственности привлечено шесть должностных лиц. Так, по факту ожога лица несовершеннолетнего инспектором ПДН ОП «Карабашское» 18 января 2018 года вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. При изучении материалов проверки сотрудники прокуратуры пришли к выводу, что процессуальное решение принято незаконно и необоснованно, в связи с чем постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено. По результатам дополнительной проверки возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 222 Уголовного кодекса Российской Федерации – незаконное хранение боеприпасов. Работа прокуратуры по контролю за деятельностью отделения полиции будет продолжена.

Также работу по организации надзора за деятельностью сотрудников полиции проводит служба собственной безопасности. Например, полицейский из города Чебаркуля, подозреваемый в избиении пяти задержанных, был выявлен и задержан сотрудниками собственной безопасности ГУ МВД по Челябинской области. В ходе проверки сотрудниками собственной безопасности был выявлен факт превышения должностных полномочий. Возбуждено уголовное дело статье «превышение должностных полномочий». В настоящее время сотрудник уволен из органов внутренних дел. Его руководители будут привлечены к дисциплинарной ответственности. В СКР по Челябинской возбуждено уголовное дело. По версии следствия, инцидент произошел в октябре 2017 года в отделе полиции Чебаркуля. Полицейский избил пятерых задержанных за хищения. Это были

жители одной из окрестных деревень, попавшиеся на воровстве картошки. Жена одного из задержанных пришла в отдел и увидела на них следы побоев и сообщила об этом в прокуратуру. Работница прокуратуры оперативно приехала в отдел, и сама убедилась в этом. С этого времени началась проверка УСБ в отношении трех полицейских. По версии следствия, из селян выбивали показания для того, чтобы отчитаться наверх о раскрытии преступления¹.

В декабре 2017 г. в Челябинской области бывшему сотруднику полиции Константину Овтину предъявлено обвинение в мошенничестве. Об этом сообщают в пресс-службе СУ СКР по Челябинской области. По версии следствия, в декабре 2017 года обвиняемый за денежное вознаграждение пообещал местному предпринимателю не привлекать его к уголовной ответственности за совершение финансового преступления, хотя даже не обладал данными полномочиями. Полицейский был задержан при получении 300 тысяч рублей. По ходатайству следователя СК судом обвиняемому избрана мера пресечения в виде заключения под стражу².

На основании изложенного можно сделать ряд выводов:

1. Определение РФ как государства правового означает, что в организации и деятельности его преобладают, в первую очередь принципы права. Этого достигают обеспечением верховенства закона, охраной непротивоправных интересов личности, взаимответственности государства и граждан, а также защитой общества от произвола властей.

2. Деятельность Российского государства – многоплановая и многообразная. Она охватывает разные сферы государственной, социальной, общественной жизни.

3. Как известно, сейчас серьезные проблемы стоят перед государством

¹ Избившего пятерых обвиняемых полицейского привлекут к ответственности в Челябинской области URL: <https://360tv.ru/news/obschestvo/izbivshego-pjateryh-obvinjaemyh-politsejskogo-privlecut-k-otvetstvennosti-v-cheljabinskoj-oblasti/> (дата обращения: 02.06.2018).

² На Южном Урале арестован бывший сотрудник полиции URL: <https://www.ob-zor.ru/nayuzhnom-urale-arestovan-byvshiy-sotrudnik-policii> (дата обращения 02.06.2018).

ввиду перехода к новым экономическим отношениям, реализации внешней политики, поддержания обороноспособности и обеспечения охраны государственной, экономической безопасности, создания условий к развитию культуры, науки, образования.

4. Одно из ключевых направлений деятельности государства и его органов – исполнять задачи, связанные с обеспечением правопорядка и законности, борьбой с преступностью и прочими правонарушениями.

2.2 Административный надзор в деятельности правоохранительных органов

Административный надзор в качестве особого вида контроля возник в Российской Империи, и некоторый период времени сохранялся после революции, до тех пор, пока действовали негосударственные организации. Вследствие тотального огосударствления национальной экономики в абсолютно всех сферах социальной жизни, воцарился государственный контроль. И только там, где права граждан ограничивались административно-правовыми режимами, органы исполнительной власти производили административный надзор за их поведением, иными словами: в сфере природопользования (рыболовство, спортивная и любительская охота), в сфере обеспечения пожарной безопасности, в общественных местах, в сфере дорожного движения, в сфере санитарно-эпидемиологической безопасности, и некоторых прочих областях.

Является очевидным тот факт, что необходимость совершенствования в данных областях государственного управления социальных отношений, связанное с их активным развитием, стало причиной активного развития института административного надзора в теории административного права. Случилось это уже во второй половине предыдущего столетия и совпало с расширением законных прав и свобод россиян, с повышением их социальной активности.

Следовательно, основу разграничения административного надзора и государственного контроля составляет характер отношений между объектом и субъектом. Стоит отметить, что в контрольных отношениях имеет место подчиненность, между тем, как надзор производится по отношению к неподчиненным организациям и гражданам. Другие отличительные признаки надзора и контроля (они будут рассмотрены нами чуть ниже) определяют наличие или отсутствие подчиненности.

В действующем законодательстве РФ, к большому сожалению, не проводится разграничение между такими понятиями, как «административный надзор» и «контроль». В НПА распространены следующие понятия: «контроль и надзор», «контроль (надзор)», «государственный надзор», «государственный контроль», «контрольно-надзорная деятельность», «федеральный государственный надзор», и не представляется возможным различить их содержание. В то же время, инструментарием юридической науки, прежде всего, являются понятия, категории, термины, к которым необходимо относиться очень бережно и осторожно, поскольку в праве они непосредственно приравниваются к математическим выкладкам¹. Нужно подчеркнуть, что смешение понятий, которые обозначают надзорную и контрольную функции исполнительных органов ведет к невозможности определить рамки полномочий надзорно-контрольных органов, создает административные барьеры для активного и успешного развития бизнеса, создает трудности для правоприменителя, и вместе с тем, не обеспечивает в государственном и муниципальном управлении требуемого уровня законности.

Понятие «административный надзор» задействовано в российском законодательстве, которое регламентирует отношения, имеющие уголовно-исполнительную природу. Говорится здесь о Федеральном законе № 640-ФЗ

¹ Веремеенко И. И. Существующие трактовки финансово-правовых отношений и вопросы, которые они вызывают. // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник тезисов статей. – М. – 2013. – С. 16.

от 06.04. 2011 года¹. Эту деятельность более века назад к уголовно-исполнительной относил ученый В. М. Гессен², этой же точки зрения придерживаются в настоящее время А. В. Мартынов³ и другие авторы.

Как отмечает М. С. Студеникина, административный надзор является суженным контролем⁴. Предмет административного надзора ограничивается соответствием поведения объекта управления общеобязательных правил поведения (которые устанавливаются Конституцией России, ФКЗ, законами федерального уровня и прочими нормативными правовыми актами), иными словами, проверкой законности.

В его предмет не включается качество исполнения поручений, целесообразность, эффективность, достижение прогнозных показателей. Другое не соответствовало бы принципу свободы предпринимательства. В то же время, если требования, скажем, к эффективности являются общеобязательными, имеют количественную форму и установлены НПА (к примеру, Федеральным законом № 261-ФЗ от 23.11. 2009 года⁵), то проверка соблюдения данных требований должна производиться в границах административно-надзорной деятельности.

Тем не менее, каждый объект управления является индивидуальным. Полномочия и обязанности того или иного должностного лица определяются должностной инструкцией либо должностным регламентом, полномочия и обязанности органа, его структурного подразделения, учреждения – определяются соответствующим регламентом органа, положением. Отметим, что правовое положение лиц, которые в одном структурном подразделении

¹ Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013) Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2037.

² Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. – С.-Петербург. – 1907-1908. – С. 57.

³ Мартынов А. В. Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России: Монография. – Нижний Новгород -Саров. – 2017. – С 64.

⁴ Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. – М. – 1987. – С. 13.

⁵ Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5711.

занимают одинаковые должности, может отличаться предметной и территориальной компетенцией, характером и объемом задач. Индивидуальный характер носят распоряжения, исполнение которых тоже включает в себя предмет контроля. Неподчиненное положение объекта административного надзора не дает возможность устанавливать персональные особенности правового регулирования его работы. Объект административного надзора должен исполнять общеобязательные требования, которые были адресованы обширному кругу индивидуально неопределенных лиц. Контрольные отношения возникают после того, как субъект управления приобретает возможность установления индивидуального правового положения пусть даже лица, непосредственно ему неподчиненного, давая, к примеру, данному лицу предписание, являющееся обязательным для исполнения, с указанием сроков его исполнения.

Ничего подобного нет в статусе субъекта данного надзора. В организацию работы поднадзорного объекта отсутствие подчиненности вмешиваться не позволяет. Меры принуждения, которые субъект административного надзора вправе применять, достаточно четко определены федеральным законом и, вместе с тем, в законодательстве установлены основания, а также порядок применения этих мер. В то же время, сами меры принуждения, которые применяются субъектами этого надзора, являются гораздо более мощными.

В случаях, предусмотренных федеральным законом, должностные лица в ходе осуществления административного надзора имеют право проводить досмотры граждан, отстранять их от управления автотранспортом, задерживать их на срок до 48 часов, задерживать автотранспорт, изымать определенные предметы, применять по отношению к гражданам специальные средства, физическую силу и даже огнестрельное оружие. Вместе с тем у субъекта административного надзора нет права оперативно изменять режим функционирования своего поднадзорного объекта,

предусмотренный федеральным законодательством, и вовсе, выходить за границы обязательных требований, установленных законом. Все обнаруженные недостатки законодательного регулирования анализируются, рассматриваются условия и причины нарушений установленных режимных требований. На основании этого подготавливаются предложения по внесению в действующее законодательство соответствующих изменений, они вносятся в предусмотренном порядке Президенту России либо в Правительство России.

Административный надзор может осуществляться ограниченным кругом уполномоченных на то органов власти, а также их должностных лиц, которые замещают должности инспекторов. Один из главных принципов административного надзора – это недопустимость проведения несколькими органами административного надзора проверок исполнения одних и тех же обязательных требований в отношении одного объекта¹.

Специализация федеральных агентств, федеральных служб и федеральных министерств, определенная Указом Президента РФ № 314 от 09.03. 2004 года далеко не всегда соблюдается. И все предпосылки для этого содержатся в этом Указе, который предусматривает, что функции по осуществлению государственного надзора (контроля) решением Президента России либо Правительства России в отдельных случаях могут возлагаться на прочие федеральные органы власти.

Тем не менее, контрольные и надзорные функции в этих случаях без труда можно различить по их направленности. К примеру, МЧС России либо МВД России осуществляют контрольные полномочия по отношению к подведомственным им МВД России, территориальным органам, государственным учреждениям. Вместе с тем, государственные инспекции (Госпожнадзор, ГИБДД), функционирующие в их структурах, осуществляют

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

административный надзор по отношению к неподчиненным им организациям и граждан. Таким образом, контрольные полномочия непосредственно связаны с правом давать поручения, утверждать планы работы, трудоустраивать и освобождать от занимаемых должностей, отменять решения, применять меры дисциплинарной ответственности и меры поощрения. В свою очередь, надзорные полномочия обеспечены возможностью применения мер административного принуждения, включая административную ответственность.

Таким образом, ограниченность предмета административного надзора исключительно законностью в совокупности с направленностью его на поддержание соответствующих административно-правовых режимов дает возможность определить цель этой деятельности. Мы знаем, что установление административно-правовых режимов осуществляется для обеспечения безопасности (ядерной, транспортной, экологической, промышленной, санитарно-эпидемиологической, дорожного движения и так далее). Вместе с тем, конечная цель административного надзора – это еще и обеспечение безопасности в определенной сфере деятельности, определенной отрасли¹. Не зря установление административного надзора осуществляется в таких сферах, в которых имеют место угрозы безопасности и в которых, в силу этого устанавливаются специализированные режимные требования, которые ориентированы на обеспечение безопасности.

2.3 Прокурорский надзор в деятельности правоохранительных органов

Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и

¹ Мартынов А. В. Философия и феноменология административного надзора: новые научные подходы к формированию концепции в условиях модернизации Российского государства и права // Административное право и процесс. – 2010. – № 5. – С. 12.

исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации¹. Исходя из данного определения, указанного в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» можно заключить, что прокуратура осуществляет свой надзор повсеместно. Там, где есть закон, имеется прокурорский надзор. Правоохранительные органы также не становятся исключением, зачастую, при нарушении своих прав правоохранителями, граждане обращаются не к вышестоящему руководству указанных органов, не в суд, а именно в органы прокуратуры. В связи с этим, государство и общество видит в прокуроре должностное лицо, способное квалифицированно, в установленные законом сроки предпринять все необходимые меры к восстановлению законности и привлечению виновных лиц к ответственности. Не случайно в последние годы наблюдается усиление правозащитной функции органов прокуратуры.

В современной России надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия является одним из основных направлений деятельности органов прокуратуры. Вместе с тем, общее состояние законности в уголовном процессе неизбежно вызывает вопрос о том, насколько эффективна деятельность прокурора в данной отрасли, необходим ли прокурорский надзор за деятельностью вышеуказанных органов в принципе?

Необходимо отметить, что роль прокурора в уголовном судопроизводстве не оставалась неизменной. В советской правовой системе прокурор обладал широким спектром полномочий в отношении следствия, а также правом возбуждения уголовных дел. Концепция судебной реформы РСФСР 1991 года признала неприемлемым сочетание в деятельности прокуратуры надзора за расследованием, процессуальное руководство следствием и расследовательскую деятельность². В соответствии идеями концепции, в 2007 году произошло обособление предварительного следствия,

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

² Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР».

а в 2011 году был создан новый правоохранительный орган – Следственный комитет России.

Примечательно, что реформирование органов прокуратуры, то есть выделение из ее состава следственного аппарата не получило однозначно положительную оценку со стороны ученых и практических работников. Такое разделение правоохранительной структуры «привело лишь к простому переподчинению следователя от прокурора руководителю следственного органа, и каких-либо принципиальных изменений в части обеспечения самостоятельности следователя не произошло». Помимо этого, повысилась сложность процедуры выявления прокурором нарушений закона и их оперативного устранения ввиду значительного усложнения процессуального механизма. Кроме того, возникла ситуация, при которой в ряде регионов взаимодействие прокуратуры и органов следственного комитета осложнились ввиду использования последними пробелов в законодательстве в своих ведомственных интересах.

Согласно докладу Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации в апреле 2017 года, по общему мнению прокуроров, следствие повсеместно «проседает». Количество выявленных прокурорами нарушений в деятельности всех органов предварительного расследования за год вновь возросло, превысив 5 млн¹. При этом, с одной стороны упрощается процесс сбора доказательств, установления причинной связи между деянием и последствиями, с другой – расследование сложных дел растягивается на годы. Механизм взаимодействия прокурора и органов предварительного расследования в целом малоэффективен, в частности только в первом полугодии 2016 года зафиксировано более 2,6 млн. случаев игнорирования должностными лицами органов предварительного расследования требований прокурора. Во многом это связано с отсутствием в

¹ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1186517/> (дата обращения: 23.06.2018).

законодательстве и практике четко закрепленного механизма привлечения к ответственности за неисполнение законных требований прокурора, внесенных в рамках УПК РФ, лиц вышеуказанных органов.

В свете существующих проблем необходимо провести ряд преобразований, направленных на укрепление законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия. Во-первых, необходимо вернуть прокурору право возбуждения и прекращения уголовного дела, как носителю функции государственного обвинения и обязанности осуществлять уголовное преследование. Во-вторых, установить ответственность должностных лиц органов дознания и предварительного следствия за неисполнение законных требований прокурора, внесенных в рамках УПК РФ.

В качестве примера надзора органов прокуратуры за деятельностью органов внутренних дел можно привести пример выявления нарушения уголовно-процессуального законодательства. Так, прокуратура Курчатовского района г. Челябинска в ходе своей деятельности выявила нарушения в работе поднадзорного отдела полиции, а именно факты волокиты при проведении проверок сообщений о преступлениях, необоснованное принятие решений об отказе в возбуждении уголовных дел по 48 эпизодам, необоснованное направление материалов в другие органы. Также в книге учета сообщений о преступлениях отсутствовала информация об уведомлении заявителей о принятом решении. По результатам проверки прокуратура внесла начальнику управления МВД по г. Челябинску представление об устранении выявленных нарушений закона и требованием привлечь лиц, виновных в данных нарушениях к ответственности¹.

Органы прокуратуры Российской Федерации на системной основе

¹ Прокуратура Курчатовского района города Челябинска потребовала устранить грубые нарушения уголовно-процессуального законодательства в работе отдела полиции. URL: <http://www.chelproc.ru/news/?id=8520> (дата обращения: 23.06.2018).

осуществляют надзор за обеспечением законности, соблюдением прав юридических и физических лиц в сфере применения законодательства об административных правонарушениях.

Основу информационного обеспечения прокурорского надзора за исполнением правоохранительными органами законодательства об административных правонарушениях составляют различные материалы, истребуемые в правоохранительных и судебных органах, такие как:

- истребуемые в правоохранительных органах для ознакомления дела об административных правонарушениях, законченные производством (в отдельных случаях с учетом конкретной ситуации целесообразна выборочная проверка таких материалов с выходом в соответствующие органы);

- материалы рассмотренных судами общей юрисдикции дел об оспаривании постановлений по делам об административных правонарушениях, по которым указанные постановления отменены;

- определения и представления судей, сообщения иных должностных лиц, свидетельствующие о некачественной работе правоохранительных органов при подготовке и рассмотрении материалов по делам об административных правонарушениях;

- информация правоохранительных органов, иных лиц о сокрытии фактов совершения преступных деяний путем применения механизма административного преследования, а равно о непринятии должных мер при получении материалов о совершенных правонарушениях из правоохранительных органов в случае вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела или о прекращении уголовного дела;

- материалы координационных и оперативных совещаний руководителей правоохранительных органов; результаты анализа и обобщения статистики, прокурорской, судебной, иной правоприменительной практики.

Кроме того, существуют определенные обстоятельства, подлежащие установлению в ходе проверок. В ходе проверки исполнения

правоохранительными органами законов, регламентирующих порядок возбуждения дела об административном правонарушении, проведение административного расследования, подлежат выяснению следующие вопросы:

1) надлежащим ли образом составлен протокол об административном правонарушении и содержатся ли в нем все предусмотренные законом сведения, необходимые для разрешения дела; разъяснены ли при составлении протокола законные права и обязанности физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу (ст. 28.2 КоАП РФ);

2) надлежащим ли должностным лицом составлен протокол об административном правонарушении и соблюдена ли при этом компетенция соответствующего органа (ст. 28.3 КоАП РФ);

3) предоставляется ли физическому лицу или законному представителю юридического лица возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении; представляются ли ими объяснения и замечания по содержанию протокола (ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ);

4) не нарушаются ли предусмотренные законом сроки составления протокола об административном правонарушении и сроки его направления для рассмотрения в соответствующий орган (ст. 28.5 и 28.8 КоАП РФ);

5) соблюдаются ли установленные законом ограничения при назначении административного наказания без составления протокола (ст. 28.6 КоАП РФ);

6) в полной ли мере соблюдается предусмотренная законом процедура принятия решения о возбуждении административного расследования, порядок и сроки его проведения (ст. 28.7 КоАП РФ);

7) принимаются ли соответствующими должностными лицами меры к полному и всестороннему выяснению всех обстоятельств дела, предусмотренных законом (ст. 24.1, 26.1 КоАП РФ);

8) в полной ли мере (при наличии необходимости) собираются и процессуально фиксируются предусмотренные законом доказательства, подтверждающие виновность лица в совершении конкретного административного правонарушения (ст. 26.2 – 26.10 КоАП РФ);

9) соблюдаются ли права участников административного производства (лицо, которое привлекается к административной ответственности, потерпевший, законные представители физического и юридического лица, защитник и представитель, свидетель, понятой, специалист, эксперт, переводчик (ст. 24.2, 24.3, 25.1 – 25.10 КоАП РФ);

10) обеспечивается ли допуск защитников, представителей к участию в производстве по делам об административных правонарушениях с момента их возбуждения (ч. 4 ст. 25.5, ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ); 11) не имеется ли фактов осуществления производства по делам об административных правонарушениях при наличии обстоятельств, исключающих такое производство (ст. 24.5 КоАП РФ).

Одной из наиболее значимых составляющих государственного регулирования экономики является государственный контроль, в связи с чем прокурорским проверкам по вопросам исполнения законодательства о государственном контроле традиционно уделяется пристальное внимание. В полномочия почти всех правоохранительных органов входит деятельность по осуществлению контроля в определенных сферах общественных отношений. Следует отметить, что за годы, прошедшие со дня вступления в силу базового закона в контрольно-надзорной сфере – ФЗ от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) проведена значительная работа по приведению в соответствие с данным законом основного массива нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы осуществления государственного контроля (надзора). В рамках существующей системы регулирования и структуры органов власти

достигнут потенциал основополагающих законодательных изменений в контрольно-надзорной сфере, заложенных Законом № 294-ФЗ¹, что, однако, не означает решение всех проблем исполнения соответствующих полномочий. Косвенным признанием данного факта являются положения ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации, а также поручения Президента Российской Федерации по разработке Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 годы и Концепции проекта федерального закона о государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации. Несмотря на определенные позитивные достижения в сфере нормативного правового регулирования сферы государственного контроля (надзора), состояние законности здесь является стабильно неблагоприятным, что относится, в том числе, к осуществлению контрольных полномочий правоохранительными органами. Как показывает практика прокурорского надзора, нарушения порядка организации и проведения правоохранительными органами контрольных мероприятий, установленных не только Законом № 294-ФЗ, но и иными нормативными правовыми актами, являются достаточно распространенными.

Органами прокуратуры выявляются незаконные административные регламенты по осуществлению государственного контроля, отдельные положения которых не соответствуют действующему законодательству в части установления и продления сроков проведения проверок; установления дополнительных оснований для осуществления внеплановых проверок; порядка ознакомления проверяемых лиц с копиями распоряжений о проведении проверки; сроков рассмотрения жалоб по делам об административных правонарушениях и др. Так, ряд положений административного регламента исполнения МВД России государственной

¹ Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2013. – Москва – 2014. – С.6.

функции по контролю за частной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства от 18.06.2012 г. № 589, не соответствовали требованиям законодательства. В нарушение ст. 20 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» данным регламентом не во всех случаях было предусмотрено обязательное уведомление прокурора субъекта Российской Федерации о внеплановой проверке; в качестве основания для внеплановой проверки необоснованно определено выявление нарушений в ходе документарной проверки. При этом в перечень оснований для внеплановой проверки было не включено наличие приказа, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, что противоречит ст. 19 ФЗ от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 99-ФЗ). Предусмотренные названным административным регламентом требования к оформлению результатов проверки не соответствовали ст. 16 Закона № 294-ФЗ в части отсутствия в разработанном типовом акте проверки дат начала и окончания, продолжительности проверки, необходимость указания на лиц, допустивших нарушения закона. Вопреки ст. 7 Закона № 99-ФЗ фактически по результатам проверки допускалось составление двух и более актов проверки (отдельно по лицензионному контролю и отдельно по проверке оборота оружия), выдача предписания не была предусмотрена, что не позволяло ставить вопрос об аннулировании лицензии его не исполнения, а также проводить внеплановую проверку¹.

Таким образом, деятельность органов прокуратуры охватывает широкий спектр поднадзорных субъектов, в числе которых значатся и правоохранительные органы. В свете усиления правозащитной функции

¹ Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности правоохранительных органов вне уголовно-правовой сферы / Под общей редакцией А.В. Паламарчука. – М., – 2015. – С.560.

прокуратуры, сложно переоценить ее значимость и важность в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Реализуя свою надзорную функцию посредством прокурорских проверок, разрешения жалоб и обращений граждан и иных инструментов, органы прокуратуры восстанавливают законность во многих областях человеческой деятельности, в том числе и в деятельности таких правоохранительных органов, как полиция, следственный комитет и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной работе я осветил вопросы, касающиеся такого важного направления в деятельности государства и общества, как контроль и надзор в деятельности правоохранительных органов.

Можно сделать вывод, что органы исполнительной власти осуществляют две самостоятельные функции – контроль и административный надзор. Различия между данными функциями обуславливаются объективными законами исторического развития государственной власти и управления и состоят в следующем.

Контроль характерен для управления в целом, он проводится всеми без исключения субъектами управления, тем не менее, по отношению к объектам управления, временно либо постоянно находящимся у них в подчинении (органам, лицам, организациям), в частности, и в системе субъектов административного надзора.

Как самостоятельная правоохранительная функция административный надзор осуществляется лишь специально уполномоченными исполнительными органами, а также их должностными лицами по отношению к индивидуально неопределенному кругу неподчиненных им организаций и граждан.

Предметом контроля выступает целесообразность, законность, эффективность работы объекта управления, выполнение распоряжений, поручений и планов, достижение прогнозных показателей.

Предметом административного надзора выступает только законность поведения объекта управления (соответствие обязательным требованиям законодательных и прочих НПА).

Административный надзор осуществляется для поддержания специальных правовых режимов, установленных федеральным законодательством, ориентированных на обеспечение отраслевой безопасности человека, гражданского общества и всего государства в целом.

Контроль проводится с целью, в первую очередь, «настройки» функционирования объекта управления, корректировки управляющего воздействия и, за счет этого, с целью обеспечения безопасности и законности.

Система субъектов административного надзора, их компетенция, перечень мер административного принуждения, основания и порядок их применения устанавливаются федеральным законом. Осуществление административного надзора подлежит нормативной правовой регламентации принимаемыми на основе федеральных законов административными регламентами осуществления государственных функций.

Контрольная функция обеспечивается нормативной правовой регламентацией в существенно меньшей мере и, прежде всего, ведомственными нормативно-правовыми актами.

Контрольные полномочия в системе федеральных органов власти особенно ярко представлены в статусах федеральных агентств (иными словами, по отношению к государственным предприятиям и учреждениям, подведомственным им) и федеральных министерств (иными словами, по отношению к федеральным агентствам и федеральным службам, подведомственным им). Надзорные полномочия характерны для федеральных служб, они реализуются в правоотношениях с непосредственным участием неподчиненных им организаций и граждан.

Судебный контроль за деятельностью органов полиции охватывает все виды ее деятельности и имеет своим назначением защиту и восстановление прав и законных интересов граждан и организаций, служит гарантией конституционных прав граждан. Судебный контроль осуществляется на всех этапах деятельности полиции.

Проведенные реформы в области деятельности полиции требуют осуществления на должном уровне эффективного прокурорского надзора. Вопросы правильной организации работы органов прокуратуры и

территориальных органов внутренних дел (полиции) играют ключевую роль в укреплении обеспечения правопорядка (безопасности) в целом.

Прокурорский надзор представляет собой совокупность взаимосвязанных положений общетеоретического, правового, методического характера, раскрывающих предмет, цели и задачи прокурорского надзора, иного функционального предназначения и содержания деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка (безопасности).

В настоящее время прокуратура – это государственный орган защиты прав и свобод человека и гражданина (законных интересов страны).

В России существуют как государственно-общественные формы организации общественного контроля за деятельностью полицией (общественные советы, общественные палаты), так и гражданские. Общественный контроль регулируется международными и национальными нормами. Кроме того, в соответствии с пунктом 6 статьи 9 Закона «О полиции» «общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел»¹. Данное положение дает правовые основания не только для осуществления общественного наблюдения, но и обоснован учет мнений граждан в оценке деятельности полиции.

Гражданский контроль за деятельностью полиции становится постоянным, а взаимодействие МВД и общественности – привычным, к замечаниям общественников в ведомстве начинают прислушиваться. Кроме того, гражданские формы организации общественного контроля являются более гибкими и разнообразными, чем государственно-общественные, что позволяет избегать излишней бюрократизации. Данное обстоятельство может сделать гражданский контроль по-настоящему массовым, а использование новых коммуникационных технологий придает еще и сетевой характер.

¹ Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

Проверки отделений полиции – первый шаг к системному контролю за деятельностью правоохранительных органов. Следующие шаги могут быть самыми разнообразными: от конкурсов плакатов с информацией для задержанных до создания онлайн-карты отделений полиции с комментариями и мобильного приложения для оперативной оценки отделения и т. п. Все зависит от настойчивости гражданского общества и готовности полицейских к взаимодействию с активистами.

Таким образом, итогом эффективного контроля и надзора в деятельности правоохранительных органов, как со стороны государственных структур так и гражданского общества, станет неизбежное улучшение целого ряда показателей уровня жизни населения в нашей стране – качества здравоохранения и образования (в результате общественных и прокурорских проверок), уровня общественной безопасности (в результате контрольной и надзорной деятельности за органами внутренних дел), качества окружающей среды (в результате проверок со стороны соответствующих служб, общественного контроля и надзорной деятельности органов прокуратуры).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ

ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 31. – Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
3. Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
4. Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27 декабря 2005 № 196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 19. – Ст. 2315.
5. Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03 декабря 2012 № 230-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 50 (часть 4). – Ст. 6953.
6. Федеральный закон «О Счетной палате РФ» от 05 апреля 2017 г. № 41-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 44. – Ст. 6046.
7. Федеральный закон «О парламентском контроле» от 7 мая 2017 г. № 77-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2017. – №11. – Ст. 1479.
8. Указ Президента РФ «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции») от 02.04.2017 № 309 // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 14. – Ст. 1670.
9. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы» // Собрание

законодательства РФ» – 14.03.2016. – № 15 – Ст. 1729

10. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
11. Аналитическая записка к проекту федерального закона № 217901-4 «О парламентском расследовании» // Система ИНТРАНЕТ Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

РАЗДЕЛ II. ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

12. Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. – М. – 2017.
13. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М. – 2012.
14. Булаков, О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации / О.Н. Булаков. – СПб.: Юридический центр Пресс – 2017.
15. Веремеенко, И.И. Существующие трактовки финансово-правовых отношений и вопросы, которые они вызывают / И.И. Веремеенко // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник тезисов статей. – М. –2017.
16. Габричидзе, Б.Н. Административное право России: учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, С.М. Кузнецов. – М. – 2015.
17. Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву / В.М. Гессен. – С.-Петербург – 1907-1908.
18. Горшенев, В.М. Контроль как правовая форма деятельности / И.Б. Шахов, В.М. Горшенев. – М. – 1987.
19. Гранкин, И.В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования / И.В. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6.
20. Гранкин, И.В. Основные признаки законодательных органов /

- И.В. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5.
21. Демин А.А. Процессуальные правоотношения в административном праве // Административные правоотношения: вопросы теории и практики. Труды Института государства и права РАН. – 2017. – № 1. – С. 29-36.
 22. Енгибарян, Р.В. Сравнительное Конституционное право: учебн. пособ. / Р.В. Енгибарян. – М.: Юрист – 2015.
 23. Карасев, А.Т. Государственный контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации / А.Т. Карасев, А.Р. Гиздатов // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 9. – С. 36-37.
 24. Кененова, И.П. Вертикаль исполнительной власти и некоторые конституционно-правовые проблемы современного цикла развития России / И.П. Кененова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 4.
 25. Козлова, Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М. – 2015.
 26. Кондрат, Е.Н. Комментарий к Федеральному Закону «О парламентском контроле». – М.: Юстицинформ – 2017. – С.63.
 27. Кононов, П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования / П.И. Кононов. – Киров – 2015.
 28. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под ред. Б.В. Страшуна. – М. – 2016.
 29. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: общая часть: учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. 4 изд., обнов. и дораб. – М.: Норма – 2015.
 30. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 3 изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ – 2017.
 31. Котляревский, С.А. Власть и право: Проблема правового государства. Серия «Мир культуры, истории и философии». / С.А. Котляревский. –

- СПб.: Лань – 2016. – 315 с.
32. Кроткова, Н.В. Проблема разделения властей в государственно-правовом учении С.А. Котляревского / Н.В. Кроткова // Право и политика. – 2016. – № 12.
 33. Лексин, И.В. Контроль в системе разделения властей: специфика Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. – 2015. – № 51. – С. 241-242.
 34. Макарейко, Н.В. Административно-процессуальное право: учебное пособие / Н.В. Макарейко. – М. – 2017.
 35. Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учеб. для студентов юрид. вузов и фак. / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер – 2016.
 36. Мартынов, А.В. Административно-надзорное производство: понятие, сущность и структура / А.В. Мартынов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: «Право». – 2017. – № 2.
 37. Мартынов, А.В. Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России: Монография / А.В. Мартынов. – Нижний Новгород-Саров – 2017.
 38. Мартынов, А.В. Философия и феноменология административного надзора: новые научные подходы к формированию концепции в условиях модернизации Российского государства и права / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2017. – № 5. – С. 12.
 39. Масленников М.Я. Российский административный процесс: вопросы теории и практики / М.Я. Масленников. – М. – 2017.
 40. Мишин, А.А. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 6-е изд. перераб. и дополн. / А.А. Мишин. – М.: Белые альвы – 2016.
 41. Осинцев, Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации: монография / Д.В. Осинцев. – Екатеринбург – 2015.
 42. Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. – 2017.

43. Россинский, Б.В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. – 2017. – С. 666.
44. Садовникова, Г.Д. Парламентское расследование и развитие института государственного контроля в РФ / Г.Д. Садовникова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – №2.
45. Солдатов, В.И. Комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (постатейный) / В.И. Солдатов, Ю.В. Сапожников. – М.: Юстицинформ – 2011. – С. 68.
46. Соломатина, Е.А. Методы и формы контроля законодательной власти за деятельностью правоохранительных органов / Е.А. Соломатина // Право и политика. – 2015. – № 9.
47. Страшун, Б.А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Б.А. Страшуна. – М. – 2016.
48. Студеникина, М.С. Государственные инспекции в СССР / М.С. Студеникина. – М. – 1987.
49. Сурков, К.В. Парламентское расследование / К.В. Сурков, Ю.Ф. Кваша // Юридический мир. – 2015. – № 1. – С. 68-71.
50. Фоков, А. Послание Президента Российской Федерации В. Путина - основа крепкой и независимой судебной власти / А. Фоков // Российский судья. – 2016. – № 7.
51. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / В.Е. Чиркин. – М.: Юрист – 2017.
52. Шергин, А.П. Концептуальные основы административно-юрисдикционного процесса / А.П. Шергин // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (5 марта 2017 г.). В 2 ч.: Ч. 1. – СПб. – 2017.

53. Шорина, Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е.В. Шорина. – М. – 1981.
54. Якимова, Е.М. Становление института парламентских расследований в Российской Федерации / Е.М. Якимова // Вопросы конституционного права. – 2015.
55. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2013. Москва. – 2014. – С.6.
56. Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности правоохранительных органов вне уголовно-правовой сферы / Под общей редакцией А.В. Паламарчука. – М. – 2015. – С. 560.

РАЗДЕЛ III. ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ

57. Бендюрина, С.В. Федеральный государственный контроль (конституционно-правовое исследование): Дисс... канд. юр. наук. / С.В. Бендюрина. – М. – 2003.
58. Карагодин, А.В. Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. / А.В. Карагодин. – М. – 2006.
59. Панова, И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / И.В. Панова. – Екатеринбург, – 2000.
60. Сергеев, С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: Дис. ... канд. юрид. наук. / С.А. Сергеев. – М. – 2007.

РАЗДЕЛ IV. ЭЛЕКТРОННЫЕ РЕСУРСЫ

61. Прокуратура привлекла в ответственности карабашских полицейских.
URL: <http://kr74-online.ru/news/proisshestvija-karabash/prokuratura-privlekla-k-otvetstvennosti-karabashskih-policejskih-3500>.
62. Избившего пятерых обвиняемых полицейского привлекут к ответственности в Челябинской области URL: <https://360tv.ru/news/obschestvo/izbivshego-pjateryh-obvinjaemyh-politsejskogo-privlecut-k-otvetstvennosti-v-cheljabinskoj-oblasti/>.
63. На Южном Урале арестован бывший сотрудник полиции URL: <https://www.ob-zor.ru/na-yuzhnom-urale-arestovan-byvshiy-sotrudnik-policii>.
64. В Челябинской области глава антинаркотического отдела полиции подозревается в наркоторговле URL: <https://www.newsru.com/crime/29jan2018/polbossdrugchel.html>.
65. Преступность в МВД показала рост. URL: https://life.ru/t/эксклюзивы/937777/priestupnost_v_mvd_pokazala_rost.
66. Более 200 сотрудников МВД Дагестана привлечены к уголовной ответственности. URL: http://www.dag.aif.ru/society/bolee_200_sotrudnikov_mvd_dagestana_privlecheny_k_ugolovnoy_otvetstvennosti.
67. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1186517/>.
68. Прокуратура Курчатовского района города Челябинска потребовала устранить грубые нарушения уголовно-процессуального законодательства в работе отдела полиции. URL: <http://www.chelproc.ru/news/?id=8520>.