

# §2 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: ФОРМЫ И МЕТОДЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

Шишкина А.В.

## СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ В СУБЪЕКТАХ РФ

**Аннотация:** В данной статье проводится сравнительная характеристика административно надзорных органов в субъектах Российской Федерации. Кроме того проводится исторический анализ административно-надзорных органов. Дается обоснование и разграничение понятиям «контроль» и «надзор». Необходимость обеспечения соблюдения всеми субъектами права общеобязательных требований, устанавливаемых законодательством и другими нормативными правовыми актами, во все времена, независимо от существующей политической системы и государственного устройства, обуславливает образование специальных государственных органов и наделение их соответствующими властными полномочиями. Изучение административно-надзорных органов в субъектах Российской Федерации путем сравнительной характеристики, на примере Нижегородской области, республики Алтай, Удмуртской республики и др. Контроль и надзор – это одни из основных функций государства, имеющие своей целью обеспечения соблюдения как точного выполнения законодательства, так и целесообразности его применения в рамках закона. Контроль и надзор – сложные государственные механизмы, представляющие из себя систему разнородных компонентов, настройка которых требует качественной теоретической проработки. В Российской Федерации в настоящее время сформировалась система органов административного надзора, образуемая разнородными органами исполнительной власти.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, управление, административный надзор, субъект РФ, Нижегородская область, характеристика, административно-надзорный орган, инспекция, прокурорский надзор.

Государство как форма организации публичной власти для эффективного выполнения поставленных перед ним задач должно иметь возможность оказывать влияние на реализацию всех принимаемых или санкционируемых им решений. Поскольку подобные решения в большинстве случаев закрепляются в законодательстве, то исполнение действующего «закона», по сути, становится выполнением воли государства, а его влияние осуществляется через систему правоохранительных органов, имеющих своей целью выявление, предупреждение, пресечение, расследование, наложение и исполнение наказания, разрешение споров. «Эффективное управление невозможно без наличия контроля, выступающего элементом управленческой деятельности, поскольку он играет роль

барьера, препятствующего правонарушениям и направляющего весь процесс исполнения законов к установленным идеальным требованиям»<sup>1</sup>.

Необходимость обеспечения соблюдения всеми субъектами права общеобязательных требований, устанавливаемых законодательством и другими нормативными правовыми актами, во все времена, независимо от существующей политической системы и государственного устройства, обуславливает образование специальных государственных органов и наделение их соответствующими властными полномочиями. Такие органы существовали в царской России.

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1994. № 4. С. 10 – 12.

Однако опыт, накопленный до 1917 г., не был использован в советской России. Сформировавшаяся система органов государственного управления была сломана, и началось формирование нового государственного аппарата, с новыми задачами, компетенцией, структурой, с новыми взаимоотношениями между его различными подразделениями. В то же время уже в первые месяцы существования нового государства остро встал вопрос о создании системы органов государственного контроля и надзора.

Весной 1918 г. был образован Народный комиссариат государственного контроля (НКГК) – контрольный орган, обеспечивавший не только законность, но и целесообразность деятельности советских организаций в области народного хозяйства, а также осуществление контроля за расходованием денежных средств и исполнением управленческих актов. В ст. 47 Конституции РСФСР 1918 г. было закреплено положение НКГК в системе центральных органов управления как равного среди семнадцати других народных комиссариатов. Все наркоматы были подотчетны

Совету народных комиссаров и Всероссийскому центральному исполнительному комитету. При подготовке проекта Конституции РСФСР высказывалось предложение о подчинении НКГК непосредственно законодательной власти, а местных контрольных органов – исключительно вышестоящим, независимо от органов управления на местах<sup>2</sup>. Однако такой централизм был признан недемократическим, т.е. не соответствующим ленинскому принципу демократического централизма.

Весной следующего, 1919 г., был издан декрет «О государственном контроле», в соответствии с которым на контрольные органы была возложена задача обобщения опыта работы государственного аппарата и выработки мер по ее совершенствованию. В дальнейшем, в соответствии с идеями пролетарского государства, активизировалось вовлечение трудящихся в контрольную деятельность. В начале 1920 г. Народный комиссариат государственного контроля был преобразован в Рабоче-крестьянскую инспекцию (РКИ). Однако Рабкрин был органом государственного надведомственного контроля, оценивавшим законность и целесообразность деятельности прежде всего государственных органов.

Одновременно шло создание отраслевых государственных инспекций: инспекции труда при

Наркомате труда (1918 г.) осуществляли надзор за соблюдением законодательства о труде и об охране труда; органы санитарного надзора (1922 г.) обеспечивали соблюдение санитарно-гигиенических правил; создавались органы государственного горного надзора, государственная торговая инспекция, государственная автомобильная инспекция, органы пожарного надзора и др. Сотрудники данных инспекций получили статус государственных инспекторов, им были предоставлены специальные права, в том числе беспрепятственно посещать проверяемые объекты, давать обязательные для исполнения указания, применять меры государственного принуждения.

Система государственных государственных инспекций всегда имела тенденцию к перманентному расширению. Количество их росло до принятия управленческих решений о сокращении их численности, но затем рост возобновлялся. В 1965 г. в СССР действовали 22 государственные инспекции, к 1972 г. их стало свыше 30.

После распада СССР соответствие формы органа исполнительной власти его функциям было на некоторое время нарушено. И это было объективно необходимо. Ведь основным, ведущим организационно-техническим принципом построения советского аппарата управления был территориально-производственный принцип<sup>3</sup>. Суть его заключалась в неразрывности двух начал – территориального и производственного.

Одним из первых указов Российского Президента была определена структура органов исполнительной власти<sup>4</sup>, в соответствии с которой были образованы 22 министерства, 28 государственных комитетов, 11 федеральных служб, 3 российских агентства, 1 федеральная инспекция и 1 федеральный центр. При этом архивная служба и служба занятости являются, скорее, агентствами. Функции по контролю и надзору осуществлялись всеми видами органов исполнительной власти. Созданная структура федеральных органов исполнительной власти отличалась отсутствием иерархичности.

В дальнейшем тенденция к специализации органов исполнительной власти возобновилась, количественная доля служб как специализированных надзорных органов постепенно возрастала. В

<sup>2</sup> Известия Государственного контроля. 1918 г. – № 6. Цит. по: Студеникина М.С. Указ. соч. – С. 25.

<sup>3</sup> Научные основы государственного управления в СССР. – М., 1968. – С. 93-97.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // САПП РФ. – 1992. – № 14. – Ст. 1091.

1994 г. действовали 23 министерства, 26 государственных комитетов и комитетов, 13 федеральных служб (в том числе Служба внешней разведки и Государственная налоговая служба), 1 главное управление, 1 департамент, 2 агентства, 2 федеральных надзора<sup>5</sup>. В структуре федеральных органов исполнительной власти появились органы, подведомственные Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, либо в соответствии с законодательными актами Российской Федерации (МВД России, Минобороны России, Федеральная пограничная служба и др. – всего 10).

В августе 1996 г. структура федеральных органов исполнительной власти<sup>10</sup> включала 24 министерства, 19 государственных комитетов, 18 федеральных служб, 3 российских агентства, 2 федеральных надзора. В новой структуре также выделялись федеральные органы исполнительной власти, подведомственные Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ (их стало уже 12).

Указ Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 710<sup>11</sup> предусматривал существование 20 федеральных министерств, 17 государственных комитетов, 3 федеральных комиссий, 19 федеральных служб, 3 федеральных агентств, 2 федеральных надзоров и Управление делами Президента РФ. Федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами, стало уже 15.

Новый этап административной реформы ознаменовался Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, за которым последовал Указ от 20 мая 2004 г. № 649, утвердивший структуру федеральных органов исполнительной власти, образованную 15 министерствами, 32 службами, 30 агентствами.

В настоящее время в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (ред. от 14.10.2008) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>14</sup> в Российской Федерации функционируют 17 федеральных министерств, 25 федеральных служб и 30 федеральных агентств<sup>15</sup>. Из них Президент РФ осуществляет руководство пятью федеральными министерствами, в ведении которых находятся 6 федеральных служб и 2 федеральных агентства,

а также непосредственно пятью федеральными службами и двумя федеральными агентствами; Правительство РФ осуществляет руководство 13 федеральными министерствами, в ведении которых находятся 19 федеральных служб и 22 федеральных агентства, а также непосредственно пятью службами и четырьмя агентствами.

Анализ функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти в соответствии с положениями о них, свидетельствует, что к органам, осуществляющим административно-надзорную деятельность, надлежит отнести почти все федеральные службы, за некоторыми исключениями, ряд федеральных агентств (Ростехрегулирование, Росрыболовство, ФМБА России, Росавиация), а также федеральные министерства, в структуре которых образованы государственные инспекции (МВД России и МЧС России).

Таким образом, можно констатировать, что идея специализации федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с которой разрешительные, административно-надзорные и административно-юрисдикционные функции, как правило, осуществляют относительно самостоятельные федеральные службы, оправдывает себя. Следует заметить, что в основе этой идеи лежат теоретические положения, сформулированные рядом ученых-административистов, указывавших на низкую результативность объединения разнородных функций «под одной крышей» по отраслевому признаку. Ситуация, когда один орган одновременно определяет государственную политику в определенной сфере деятельности, разрабатывает и утверждает правила ее осуществления, обеспечивает соблюдение этих правил, привлекает к ответственности их нарушителей, а также управляет государственным имуществом и оказывает государственные услуги, приводит к созданию замкнутых сфер управления, утрачивающих связь с внешней средой, к зарегулированию отдельных видов деятельности, создает питательную среду для роста коррупции.

К сожалению, ведомственные связи между федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими разнородные функции, во многом еще сохраняются. Значительное число федеральных служб и федеральных агентств находятся в ведении соответствующих федеральных министерств. Например, в ведении Минфина России находятся ФНС России, Росстрахнадзор, Росфиннадзор и Росказначейство; в ведении Минтранса России – Ространснадзор; в ведении Минприроды России – Росприроднадзор, Ростехнадзор, Росгидромет; в

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // САПП РФ. – 1994. – № 3. – Ст. 190.

ведении Минздравсоцразвития России – Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Роструд и ФМБА России (агентство с функциями федеральной службы). В то же время независимыми от федеральных министерств являются ФАС России, ФТС России, ФСТ России, Росфинмониторинг, ФСФР России и Росрыболовство (агентство с функциями федеральной службы).

Однако ставшая традиционной в СССР форма контрольно-надзорных органов – государственная инспекция – не утратила своей актуальности. Государственные инспекции присутствуют в структуре федеральных органов исполнительной власти и при этом являются распространенным видом органов исполнительной власти. Назовем некоторые: Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России<sup>6</sup>; Государственная жилищная инспекция Российской Федерации<sup>7</sup>; Государственная инспекция по маломерным судам МЧС России<sup>8</sup>; Государственная семенная инспекция Россельхознадзора России и др.

Инспекциями именуется территориальные органы некоторых федеральных служб, например налоговые инспекции – территориальные органы ФНС России; государственные инспекции труда – территориальные органы Роструда; инспекции страхового надзора – территориальные органы Росстрахнадзора и др.

Нельзя обойти вниманием и региональный аспект проблемы организации системы административного надзора. В соответствии со ст. 72, 73 и 77 Конституции РФ субъекты Российской Федерации определяют систему и структуру региональных органов исполнительной власти и создают собственные органы исполнительной власти, возлагая на них, в том числе, осуществление административного надзора.

<sup>6</sup> Указ президента Российской Федерации о дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения от 15 июня 1998 года N 711

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 11.06.2013 № 493 (ред. от 26.03.2014) “О государственном жилищном надзоре” (вместе с “Положением о государственном жилищном надзоре”) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_161055/#p18](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161055/#p18)

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 23.12.2004 № 835 (ред. от 08.11.2013) “Об утверждении Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий” [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_154422/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154422/)

На сегодняшний день существует множество точек зрения на содержание понятия “контроль (надзор)”. И речь идет не только о разнообразии наук, использующих этот термин в своем лексиконе (а это такие широкие научные области, как философское знание, право, управленческая наука, кибернетика, политика, социология), но и о подходах ученых внутри этих направлений. Поэтому бессмысленно выделять какой-либо один универсальный подход, потому как ученые всегда исходят из конкретного предмета исследования. Наиболее близким автору является определение, данное Ю.М. Козловым, который включает в контроль следующие компоненты:

- наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;
- принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;
- выявление причин и условий, способствующих правонарушениям;
- принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины<sup>9</sup>.

Надзор же является специфической формой контроля. По сути, он представляет из себя наблюдение за деятельностью субъектов права с целью проверки соответствия их деяний нормам действующего законодательства. Надзор проверяет соблюдение законов, исключая всякую оценку целесообразности деятельности поднадзорного субъекта. Надзор, в отличие от контроля, не предусматривает прямого вмешательства в отношении поднадзорного субъекта. «Сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности<sup>10</sup>. Надзор – это всегда наблюдение за соответствием форме, тогда как контроль предполагает решение гораздо более разнообразных задач.

<sup>9</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2001. С. 297.

<sup>10</sup> Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М.: Наука, 1975. С. 27.

Различают несколько видов контроля и надзора государственных органов<sup>11</sup>. Это отраслевой и межотраслевой надзор и контроль. Различают надзор и контроль ведомственный и внутриведомственный.

В соответствии с теорией разделения властей можно выделить судебный, законодательный и исполнительный надзор и контроль. Хотя сегодня ученые пишут и о существовании контрольной (надзорной) власти. Исследователи выделяют контрольную (надзорную) власть в качестве самостоятельной<sup>12</sup>, при этом, как правило, приводя два аргумента в пользу этого мнения – объективный и субъективный:

- 1) наличие органов власти, не входящих ни в одну из иных ветвей власти и осуществляющих контрольные и надзорные функции (прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ и иные органы);
- 2) особая важность контрольной и надзорной деятельности для государства, что делает выделение отдельной ветви политически полезным, позволяет лучше обеспечивать реализацию прав и свобод человека и гражданина<sup>13</sup>.

При этом ученые, придерживающиеся точки зрения существования контрольной власти, объясняют отсутствие системности, иерархичности как признаков, присущих ей, «кумулятивным» характером контрольной власти. Это вызвано тем, что «ее органы рассредоточены, и каждый из них (или система однородных органов) осуществляет частичную функцию общегосударственного контроля...»<sup>14</sup>. «Контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах компетенции, закрепленной за ними Конституцией Российской Федерации, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, федеральными законами, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции

и специфические для каждого из них формы ее осуществления»<sup>15</sup>.

По характеру деятельности контроль и надзор подразделяются на общий и специализированный.

В зависимости от стадии контроля (надзора) – предварительный, текущий и последующий.

Ученые выделяют административный и прокурорский надзор<sup>16</sup>. Выяснение их различий и сущности крайне важно ввиду того, что это позволит усовершенствовать оба этих вида, настраивая всю систему государственного надзора для более эффективной работы. Это тем более важно, что ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре РФ» гласит: «При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы».

Основные признаки, отличающие прокурорский надзор от административного, сегодня следующие:

- различный предмет надзора. Для прокуратуры – это предмет видов надзора, перечисленных в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре РФ», который предусматривает возможность надзора практически за всеми субъектами права; для органов административного надзора – сфера надзора уже и определяется положениями об этих органах;
- возможность влияния органов прокуратуры на органы административного надзора. Это и требования Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части необходимости получения согласования органов прокуратуры при проведении проверок, и возможность органов прокуратуры осуществлять надзор за деятельностью органов административного надзора;

<sup>11</sup> О видах контроля и надзора см.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 8; Овсянко Д.М. Административное право. М., 1995. С. 80 – 84.

<sup>12</sup> Калужный Н.Н. Конституционно-правовое регулирование контрольных функций в деятельности органов исполнительной власти РФ: Автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2003

<sup>13</sup> Федосеева Н.Н. Государственный контроль в системе функций современного Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 1. С. 30 – 33.

<sup>14</sup> Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. М., 2000. С. 348.

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 15.12.1997. № 50. Ст. 5711; Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 6.

<sup>16</sup> Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / Под ред. Н.М. Кониной. Саратов: Научная книга, 2009.

- различие в полномочиях. Прокурор обладает такими специфическими формами реагирования на нарушения законодательства, как протест, представление, предостережение, постановление, возможность немедленного освобождения каждого, содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение и т.д. На прокурорский надзор не распространяются нормы Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ;
- независимость деятельности органов прокуратуры от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Среди органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, прежде всего, выделяются органы, образующие единую систему государственных органов. Это, относительно к предмету исследования, – государственные инспекции. К таковым следует отнести:

- государственные инспекции по техническому надзору, например, Постановление Правительства РК от 28.12.2004 № 254 (ред. от 14.01.2014) "Об Агентстве Республики Коми по управлению имуществом" (вместе с "Положением об Агентстве Республики Коми по управлению имуществом")<sup>17</sup> установлено, что Служба является органом исполнительной власти Республики Коми, создана с целью организации государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники на территории Республики Коми. Методическое руководство инспекциями по техническому надзору субъектов Российской Федерации осуществляет самостоятельный отдел Минсельхоза России;
- инспекции государственного строительного надзора, например, приказом Минархстроя Республики Коми от 9 июня 2006 г. № Ю2-ОД «Об Инспекции государственного строительного надзора Министерства архитектуры, строительства и коммунального хозяйства

Республики Коми» установлено, что данная Инспекция (Инспекция Госстройнадзора Республики Коми) входит в состав Министерства архитектуры, строительства и коммунального хозяйства Республики Коми на правах самостоятельного структурного подразделения без образования юридического лица, одновременно Инспекция входит в систему органов государственного строительного надзора Российской Федерации и осуществляет свою деятельность под методическим руководством Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору<sup>18</sup>.

Наконец, следует назвать надзорные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящие в соответствующие системы региональных органов исполнительной власти. Их формы могут быть самыми разнообразными: министерства, управления, департаменты, службы, инспекции.

Управление по охране, контролю и регулированию использования охотничьих животных Удмуртской Республики, Положение о котором утверждено Постановлением Правительства УР от 18.04.2005 № 73 (ред. от 05.05.2008) "О внесении изменений в отдельные постановления Правительства Удмуртской Республики и признании утратившим силу постановления Правительства Удмуртской Республики от 27 декабря 2004 года № 158 "О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Удмуртской Республики"<sup>19</sup> является исполнительным органом государственной власти республики, обеспечивающим осуществление полномочий Удмуртской Республики в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания на

<sup>17</sup> Постановление Правительства РК от 28.12.2004 № 254 (ред. от 14.01.2014) "Об Агентстве Республики Коми по управлению имуществом" (вместе с "Положением об Агентстве Республики Коми по управлению имуществом")

<sup>18</sup> Постановление Правительства УР от 22 декабря 2009 г. № 377 "О внесении изменения в Положение об Инспекции государственного строительного надзора при Министерстве строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики, утвержденное постановлением Правительства Удмуртской Республики от 27 декабря 2006 года № 148" ИА "ГАРАНТ": <http://www.garant.ru/hotlaw/udmurtia/225775/#ixzz2yyQZnLja>

<sup>19</sup> Постановление Правительства УР от 18.04.2005 № 73 (ред. от 05.05.2008) "О внесении изменений в отдельные постановления Правительства Удмуртской Республики и признании утратившим силу постановления Правительства Удмуртской Республики от 27 декабря 2004 года № 158 "О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Удмуртской Республики"

территории республики, а также осуществляющим координацию деятельности в этой области других исполнительных органов государственной власти Удмуртской Республики. Управление в своей деятельности подчиняется Президенту Удмуртской Республики и Правительству Удмуртской Республики, является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Удмуртской Республики, бланки и штампы со своим наименованием, лицевые счета в Управлении казначейского исполнения бюджета Министерства финансов Удмуртской Республики, символику, форменную одежду, знаки отличия и различия, удостоверения, наземные, воздушные и водные транспортные средства, включая специальные транспортные средства, оборудованные в установленном порядке опознавательными знаками, специальными сигналами и средствами связи, оружие и специальные средства в соответствии с законодательством Российской Федерации. Его финансирование осуществляется из бюджета Удмуртской Республики, а также других источников, разрешенных законодательством Российской Федерации и законодательством Удмуртской Республики.

Министерство природных ресурсов Республики Алтай, Положение о котором утверждено Постановлением Правительства Республики Алтай от 19.07.2007 № 147 (ред. от 21.03.2013) "Об утверждении Положения о Министерстве лесного хозяйства Республики Алтай"<sup>20</sup>, является исполнительным органом государственной власти Республики Алтай, осуществляющим, в том числе, функции по контролю и надзору. Руководство деятельностью министерства осуществляет Правительство Республики Алтай. В Перечень должностных лиц, осуществляющих государственный лесной, экологический, водный контроль и надзор на территории Республики Алтай, утвержденный Постановлением Правительства Республики Алтай от 17 мая 2007 г. № 89 (ред. от 09.08.2007)<sup>21</sup>, включены министр природных ресурсов Республики Алтай – главный государственный инспектор Республики Алтай по охране природы, его заместитель по охране окружающей среды; начальники отделов, ведающие вопросами экологической безопасности, охраны, защиты окружающей среды – старшие го-

сударственные инспекторы Республики Алтай по охране природы; их заместители, ведающие вопросами экологической безопасности, охраны, защиты окружающей среды; специалисты структурных подразделений министерства, ведающие вопросами организации государственного экологического контроля – государственные инспекторы Республики Алтай по охране природы.

Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 августа 2005 г. № 391 (ред. от 29.05.2008) утверждено Положение о Государственной инспекции Республики Татарстан по обеспечению государственного контроля за производством, оборотом и качеством этилового спирта, алкогольной продукции и защите прав потребителей (Госалкогольинспекции Республики Татарстан)<sup>22</sup>.

В Нижегородской области действует Указ Губернатора Нижегородской области от 24 мая 2012 г. № 41 "Об утверждении Порядка административно-технического надзора на территории Нижегородской области, при проведении которого не требуется взаимодействие органа исполнительной власти Нижегородской области, уполномоченного Правительством Нижегородской области на осуществление государственного административно-технического надзора на территории Нижегородской области, и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований уполномоченного органа..."<sup>23</sup> В соответствии с данным Указом под мониторингом понимается деятельность инспекции административно-технического надзора Нижегородской области, ее должностных лиц, должностных лиц государственного казенного учреждения, находящегося в ведении Инспекции и не являющегося хозяйствующим субъектом, по наблюдению за выполнением требований по обеспечению чистоты и порядка, благоустройству гражданами, юридическими лицами, их должностными лицами, индивидуальными предпринимателями. Проведение мониторинга не предполагает взаимодействия Инспекции и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

<sup>20</sup> Постановление Правительства Республики Алтай от 19.07.2007 № 147 (ред. от 21.03.2013) "Об утверждении Положения о Министерстве лесного хозяйства Республики Алтай"

<sup>21</sup> Сборник законодательства Республики Алтай. – № 41(47). – 2007. – С. 260.

<sup>22</sup> Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 августа 2005 г. № 391

<sup>23</sup> ГАРАНТ™: <http://www.garant.ru/hotlaw/novg/402781/#ixzz2yySJAdtU>

не возлагаются обязанности по предоставлению информации, а также по исполнению требований Инспекции. Мониторинг подразделяется на ежедневный и тематический.

По признаку подчиненности:

- подчиненные Президенту РФ;
- подчиненные федеральным министерствам, в свою очередь подчиненным Президенту РФ;
- подчиненные Правительству РФ;
- подчиненные федеральным министерствам, в свою очередь подчиненным Правительству РФ;
- подчиненные правительствам субъектов Российской Федерации;
- подчиненные министерствам субъектов Российской Федерации.

По признаку самостоятельности:

- самостоятельные органы исполнительной власти;
- входящие в структуру органов исполнительной власти в качестве структурных подразделений;
- входящие в структуру органов исполнительной власти, но подчиняющиеся федеральным органам исполнительной власти.

По признаку включенности в федеральные системы:

- образующие единые федеральные инспекции;
- не включенные какие-либо объединения на федеральном уровне.

По степени специализации:

- узко специализированные;
- охватывающие несколько самостоятельных направлений.

По объему полномочий:

- осуществляющие административно-надзорные и административно-юрисдикционные полномочия;
- осуществляющие разрешительные, административно-надзорные и административно-юрисдикционные полномочия;
- осуществляющие нормотворческие, разрешительные, административно-надзорные и административно-юрисдикционные полномочия;
- осуществляющие нормотворческие, разрешительные, административно-надзорные, административно-юрисдикционные полномочия, а также осуществляющие управление государственным имуществом и оказывающие государственные услуги.

По гражданско-правовому статусу:

- юридические лица и органы, не имеющие статуса юридического лица;
- государственные органы и учреждения.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что контроль и надзор – это одни из основных функций государства, имеющие своей целью обеспечения соблюдения как точного выполнения законодательства, так и целесообразности его применения в рамках закона. Контроль и надзор – сложные государственные механизмы, представляющие из себя систему разнородных компонентов, настройка которых требует качественной теоретической проработки.

Таким образом, в Российской Федерации в настоящее время сформировалась система органов административного надзора, образуемая разнородными органами исполнительной власти.

### Библиография:

1. Постановление Правительства Республики Алтай от 19.07.2007 № 147 (ред. от 21.03.2013) "Об утверждении Положения о Министерстве лесного хозяйства Республики Алтай".
2. Постановление Правительства РФ от 11.06.2013 № 493 (ред. от 26.03.2014) "О государственном жилищном надзоре" (вместе с "Положением о государственном жилищном надзоре") [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_161055/#p18](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161055/#p18)
3. Постановление Правительства РФ от 23.12.2004 № 835 (ред. от 08.11.2013) "Об утверждении Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_154422](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154422)
4. Постановление Правительства РК от 28.12.2004 № 254 (ред. от 14.01.2014) "Об Агентстве Республики Коми по управлению имуществом" (вместе с "Положением об Агентстве Республики Коми по управлению имуществом")
5. Постановление Правительства УР от 22 декабря 2009 г. № 377 "О внесении изменения в Положение об Инспекции государственного строительного надзора при Министерстве строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики, утвержденное постановлением Правительства Удмуртской Республики от 27 декабря 2006 года № 148" ИА "ГАРАНТ": <http://www.garant.ru/hotlaw/udmurtia/225775/#ixzz2yyQZnLja>
6. Постановление Правительства УР от 18.04.2005 № 73 (ред. от 05.05.2008) "О внесении изменений в отдельные постановления Правительства Удмуртской Республики и признании утратившим силу постановления Прави-

- тельства Удмуртской Республики от 27 декабря 2004 года № 158 "О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Удмуртской Республики".
7. Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 августа 2005 г. № 391.
  8. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" // СЗ РФ. 15.12.1997. № 50. Ст. 5711; Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 6.
  9. Указ президента Российской Федерации о дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения от 15 июня 1998 года № 711.
  10. Указ Президента РФ от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // САПП РФ. – 1994. – № 3. – Ст. 190.
  11. Указ Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // САПП РФ. – 1992. – № 14. – Ст. 1091.
  12. Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2001. С. 297.
  13. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М.: Наука, 1975. С. 27.
  14. О видах контроля и надзора см.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 8; Овсянко Д.М. Административное право. М., 1995. С. 80-84.
  15. Калюжный Н.Н. Конституционно-правовое регулирование контрольных функций в деятельности органов исполнительной власти РФ: Автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2003.
  16. Федосеева Н.Н. Государственный контроль в системе функций современного Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 1. С. 30-33.
  17. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. М., 2000. С. 348.
  18. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / Под ред. Н.М. Кониной. Саратов: Научная книга, 2009.
  19. Сборник законодательства Республики Алтай. – № 41(47). – 2007. – С. 260.
  20. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1994. № 4. С. 10-12.
  21. ГАРАНТ": <http://www.garant.ru/hotlaw/novg/402781/#ixzz2yySjAdtU>
  22. Известия Государственного контроля. 1918 г. – № 6. Цит. по: Студеникина М.С. Указ. соч. – С. 25.
  23. Научные основы государственного управления в СССР. – М., 1968. – С. 93-97.

#### References (transliterated):

1. Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Altai ot 19.07.2007 № 147 (red. ot 21.03.2013) "Ob utverzhdenii Polozheniya o Ministerstve lesnogo khozyaistva Respubliki Altai".
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 11.06.2013 № 493 (red. ot 26.03.2014) "O gosudarstvennom zhilishchnom nadzore" (vmeste s "Polozheniem o gosudarstvennom zhilishchnom nadzore") [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_161055/#p18](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161055/#p18)
3. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 23.12.2004 № 835 (red. ot 08.11.2013) "Ob utverzhdenii Polozheniya o Gosudarstvennoi inspeksii po malomernym sudam Ministerstva Rossiiskoi Federatsii po delam grazhdanskoj oborony, chrezvychainym situatsiyam i likvidatsii posledstvii stikhiinykh bedstvii [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_154422](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154422)
4. Postanovlenie Pravitel'stva RK ot 28.12.2004 № 254 (red. ot 14.01.2014) "Ob Agentstve Respubliki Komi po upravleniyu imushchestvom" (vmeste s "Polozheniem ob Agentstve Respubliki Komi po upravleniyu imushchestvom").
5. Postanovlenie Pravitel'stva UR ot 22 dekabrya 2009 g. № 377 "O vnesenii izmeneniya v Polozhenie ob Inspeksii gosudarstvennogo stroitel'nogo nadzora pri Ministerstve stroitel'stva, arkhitektury i zhilishchnoi politiki Udmurtskoi Respubliki, utverzhdennoe postanovleniem Pravitel'stva Udmurtskoi Respubliki ot 27 dekabrya 2006 goda № 148" IA "GARANT": <http://www.garant.ru/hotlaw/udmurtia/225775/#ixzz2yyQZnLja>
6. Postanovlenie Pravitel'stva UR ot 18.04.2005 № 73 (red. ot 05.05.2008) "O vnesenii izmenenii v otdel'nye postanovleniya Pravitel'stva Udmurtskoi Respubliki i priznanii utrativshim silu postanovleniya Pravitel'stva Udmurtskoi Respubliki ot 27 dekabrya 2004 goda № 158 "O vnesenii izmenenii v nekotorye postanovleniya Pravitel'stva Udmurtskoi Respubliki".
7. Postanovleniem Kabineta Ministrov Respubliki Tatarstan ot 5 avgusta 2005 g. № 391.
8. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 1 dekabrya 1997 g. № 18-P "Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozhenii stat'i 1 Federal'nogo zakona ot 24 noyabrya 1995 goda "O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Zakon Rossiiskoi Federatsii "O sotsial'noi zashchite grazhdan, podvergnshikhsya vozdeistviyu radiatsii vsledstvie katastrofy na Chernobyl'skoi AES" // SZ RF. 15.12.1997. № 50. St. 5711; Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF. 1997. № 6.
9. Ukaz prezidenta Rossiiskoi Federatsii o dopolnitel'nykh merakh po obespecheniyu bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya ot 15 iyunya 1998 goda № 711.
10. Ukaz Prezidenta RF ot 10 yanvarya 1994 g. № 66 «O strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti» // SAPP RF. – 1994. – № 3. – Ст. 190.

11. Ukaz Prezidenta RF ot 30 sentyabrya 1992 g. № 1148 «O strukture tsentral'nykh organov federal'noi ispolnitel'noi vlasti» // SAPP RF. – 1992. – № 14. – St. 1091.
12. Alekhin A.P., Karmolitskii A.A., Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: Uchebnik. M., 2001. S. 297.
13. Savitskii V.M. Ocherk teorii prokurorskogo nadzora. M.: Nauka, 1975. S. 27.
14. O vidakh kontrolya i nadzora sm.: Studenikina M.S. Gosudarstvennyi kontrol' v sfere upravleniya. M., 1974. S. 8; Ovsyanko D.M. Administrativnoe pravo. M., 1995. S. 80-84.
15. Kalyuzhnyi N.N. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie kontrol'nykh funktsii v deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti RF: Avtoref. dis. ... k.yu.n. M., 2003
16. Fedoseeva N.N. Gosudarstvennyi kontrol' v sisteme funktsii sovremennogo Rossiiskogo gosudarstva // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2010. № 1. S. 30-33.
17. Chirkin V.E. Gosudarstvovedenie: Uchebnik. M., 2000. S. 348.
18. Filatova A.V. Reglamenti i protsedury v sfere realizatsii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) / Pod red. N.M. Konina. Saratov: Nauchnaya kniga, 2009.
19. Sbornik zakonodatel'stva Respubliki Altai. – № 41(47). – 2007. – S. 260.
20. Chirkin V.E. Kontrol'naya vlast' // Gosudarstvo i pravo. 1994. № 4. S. 10-12.
21. GARANT": <http://www.garant.ru/hotlaw/novg/402781/#ixzz2yySJAdtU>
22. Izvestiya Gosudarstvennogo kontrolya. 1918 g. – № 6. Tsit. po: Studenikina M.S. Ukaz. soch. – S. 25.
23. Nauchnye osnovy gosudarstvennogo upravleniya v SSSR. – M., 1968. – S. 93-97.