

## К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СУЩЕСТВЕННЫХ ПРИЗНАКАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА КАК ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Е. Е. Леухина,**

*аспирант кафедры конституционного и административного права,  
Южно-Уральский государственный университет*

**Рассмотрены сущность и признаки административного надзора, его место в структуре государственно-управленческой деятельности. Изучены точки зрения о соотношении административного надзора с контрольной формой государственно-управленческой деятельности, выделены отличительные черты административного надзора, предложено его определение.**

**Ключевые слова:** *управление, государственное управление, административный надзор, контроль.*

Одним из наиболее значимых видов управления является государственное управление, которое представляет собой организующую, исполнительно-распорядительную деятельность органов государства, осуществляемую на основе и во исполнение законов и состоящую в повседневном практическом выполнении функций государства<sup>1</sup>.

Управленческая деятельность призвана обслуживать реализацию целей и функций управления, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий. Ее можно определить как набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств целесообразных поступков и действий человека в сфере управления.

В государственном управлении управленческая деятельность несет на себе его свойства, в частности, связанность с государственной властью, системность, объектную универсальность и др.

Самостоятельными, автономными государственно значимыми формами юридической деятельности являются контроль и надзор. Представляется, что они обладают только им присущими признаками, содержанием, принципами, функциями, процессуальной формой.

Некоторые авторы относят осуществление контрольно-надзорных функций к методам государственного управления и регулирования<sup>2</sup>. Д. Н. Бахрах считает контроль и надзор функцией административной власти<sup>3</sup>, Е. В. Шорина и А. В. Морозов называют их функциями управления<sup>4</sup>.

По мнению автора, справедливой является точка зрения об отнесении контроля и надзора к формам юридической, и в частности государственно-управленческой, деятельности, высказанная В. П. Беляевым<sup>5</sup>, В. В. Ефимовой<sup>6</sup>, А. В. Мартыновым<sup>7</sup>.

Одним из дискуссионных в литературе является вопрос о соотношении контроля и надзора, а также о самостоятельности последнего<sup>8</sup>, поскольку в юридической литературе и действующем законодательстве они нередко отождествляются.

На современном этапе, в отличие от работ советского периода, указываются такие новые отличительные признаки административного надзора, как наблюдение за соблюдением технических норм и правил, а целью надзора является обеспечение безопасности<sup>9</sup>.

На наш взгляд, можно выделить следующие основополагающие признаки административного надзора, отличающие его от контрольной формы государственно-управленческой деятельности и иных видов государственного надзора.

1. Предупредительный характер наблюдения за исполнением специальных норм и правил, являющегося сущностью административного надзора. Контроль также может иметь предупредительный характер, однако целью проверки будет установление отклонения от заданных параметров в деятельности подконтрольного субъекта, и такая проверка осуществляется контролируемым органом по своему усмотрению. При этом административно-предупредительная деятельность носит первоочередной, постоянный и систематический характер для установления нарушений

действующих нормативно-правовых актов, ограничений прав и свобод граждан и законных интересов организаций. Предупреждение нарушений законности является базовой функцией надзорных органов.

2. Установление надзорной компетенции и надзорных полномочий.

3. Административный надзор имеет специальный набор взаимосвязанных целей. Так, защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение законных интересов организаций, обеспечение безопасности, безусловно, являются целью административного надзора, и именно такая деятельность служит одним из оснований ограничения государственного контроля от административного надзора.

4. Критерий вмешательства или влияния на хозяйственную деятельность поднадзорного объекта. Административный надзор отличается от прокурорского наличием определенного комплекса административно-властных средств, с помощью которых происходит проникновение в деятельность подконтрольного объекта<sup>10</sup>. Активное и частое применение мер административного принуждения является главным отличием административного надзора от правового мониторинга, который представляет собой динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера.

5. Наличие соответствующих надзорных процедур, установленных в действующем законодательстве. Правовая регламентация надзорных процедур позволяет законным образом реализовывать цели и задачи административного надзора. При этом результаты административно-надзорной деятельности должны иметь соответствующее процессуальное оформление, к примеру, по результатам проверки должен быть составлен акт.

6. Одним из направлений административно-надзорной деятельности являются правотворчество и участие в определении правового режима поднадзорных объектов.

7. Объединение общими критериями многочисленных и многообразных видов административно-надзорной деятельности.

Принимая во внимание указанные существенные признаки административного надзора, мы считаем возможным сформулировать следующее понятие. Административный надзор – особая форма осуществления исполнительной власти (государственно-управленческой деятельности), связанная с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственным органам власти и их должностных лиц, общественных организаций, юридических лиц и граждан.

Сущностью административного надзора являются специализированное наблюдение и проверка соблюдения строго определенных правил в деятельности юридических и физических лиц со стороны уполномоченных на то государственных органов.

<sup>1</sup> Шамхалов Ф. И. Теория государственного управления. М., 2002. С. 210.

<sup>2</sup> См., например: Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. М., 1995. С. 109.

<sup>3</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. М., 2011. С. 356.

<sup>4</sup> См.: Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. М., 1988. С. 104; Морозов А. В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России: общеправовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2004. С. 106.

<sup>5</sup> См.: Беляев В. П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект) / под ред. А. В. Малько. СПб., 2006. С. 24, 37.

<sup>6</sup> См.: Ефимова В. В. Контроль в арбитражном процессе как способ устранения судебных ошибок: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 12.

<sup>7</sup> См.: Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2010. С. 17.

<sup>8</sup> См., например: Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М., 1974. С. 18–20; Назаров С. Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 29.

<sup>9</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. М., 2011. С. 357.

<sup>10</sup> Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 5.

*Статья поступила в редакцию 15 февраля 2013 г.*