

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ»**

На правах рукописи

ГАВРИЛКИНА Юлия Владимировна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ИНСПЕКЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор
А.Ю. Соколов

Саратов – 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Административно-правовая организация государственных инспекций в Российской Федерации.....	18
1.1. Понятие и содержание административно-правового статуса государственных инспекций.....	18
1.2. Генезис административно-правовой организации государственных инспекций.....	43
1.3. Административно-правовая организация федеральных государственных инспекций.....	71
1.4. Административно-правовая организация государственных инспекций субъектов Российской Федерации.....	85
Глава 2. Компетенция государственных инспекций в Российской Федерации.....	107
2.1 Понятие и структура компетенции государственных инспекций в Российской Федерации.....	107
2.2 Компетенция федеральных государственных инспекций.....	129
2.3 Компетенция государственных инспекций субъектов Российской Федерации.....	148
2.4 Административно-правовая организация и компетенция государственных инспекций в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ.....	169
Заключение.....	192
Библиографический список.....	195
Приложения.....	226

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертации. В настоящее время в Российской Федерации организованы и действуют различные государственные инспекции, призванные осуществлять государственную контрольно-надзорную деятельность в ряде отраслей и сфер государственного управления. Они создаются в виде как федеральных государственных инспекций, так и государственных инспекций субъектов Российской Федерации. От уровня их организации зависит и организационно-правовой статус государственных инспекций. Если на федеральном уровне в силу требований Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 448 (в ред. от 28 сентября 2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ они не могут быть сформированы как отдельные федеральные органы исполнительной власти, поскольку соответствующую систему составляют только три типа органов (федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства), то на уровне субъектов Российской Федерации такое ограничение отсутствует. В силу этого создаются государственные инспекции субъектов Российской Федерации в качестве самостоятельных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Нормативно-правовое регулирование организации и компетенции государственных инспекций не имеет систематизированного характера. Такое положение наблюдалось во времена Российской Империи, Союза ССР, продолжилось после его распада и существует в настоящее время. Федеральный законодатель не сформулировал определение понятия «государственная инспекция», однако этот термин используется им для обозначения отдельных инспекций (уголовно-исполнительные инспекции, инспекции труда, военные автомобильные инспекции, налоговые инспекции и др.) без указания их ведомственной принадлежности. Называя организационно-правовые формы структурных подразделений федеральных

¹ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2017. № 40. Ст. 5820.

органов исполнительной власти (или их территориальных органов), законодатель ограничивает компетенцию субъектов государственного управления (Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации) действовать по своему усмотрению при выборе организационно-правовых форм структур, которые должны функционировать в составе тех или иных федеральных органов исполнительной власти. Это приводит к игнорированию субъектами государственного управления законодательных положений в части формирования тех или иных инспекций. В частности, предусмотренные законодательством о семеноводстве семенные инспекции не созданы.

Нуждается в совершенствовании подзаконное нормативно-правовое регулирование внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, состоящее из норм и правил, утверждённых Правительством Российской Федерации, и не регламентирующее формирование государственных инспекций в составе этих органов, что не способствует эффективной организации их функционирования. Дефиниция государственных инспекций нормативно не определена, что позволяет субъектам государственного управления формировать их не только как структурные звенья тех или иных федеральных органов исполнительной власти, но и в качестве государственных учреждений, а также наделять полномочиями указанных в законе государственных инспекций организации, подведомственные органам исполнительной власти, без указания в их наименовании о том, что они являются государственными инспекциями.

Отсутствует системное нормативно-правовое регулирование формирования и компетенции государственных инспекций в субъектах Российской Федерации, где в силу бессистемной регламентации организации отраслевых и межотраслевых органов исполнительной власти государственные инспекции формируются по усмотрению высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Не имеется единого подхода к их организации. Органы схожей контрольно-надзорной

компетенции в той или иной отрасли или сфере государственного управления могут создаваться в различных организационно-правовых формах (инспекций, управлений, служб и др.); в ряде случаев специальных контрольно-надзорных органов не создаётся, но формируются соответствующие подразделения в составе иных органов (прежде всего, министерств), что не способствует обеспечению единообразия подходов к организации государственного управления в субъектах Российской Федерации.

Вышерассмотренными вопросами подтверждаются своевременность и актуальность темы данной диссертации в русле оптимизации нормативно-правового регулирования, что связано с наличием проблем организационного и компетенционного блоков правового статуса государственных инспекций и свидетельствует о её востребованности с точки зрения теории административного права и практики деятельности государственных инспекций.

Степень научной разработанности темы. Проблемы организации функционирования органов исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации являются одними из наиболее исследованных в административно-правовой науке, что подтверждает наличие монографической литературы, включая диссертации, а также многочисленных научных статей в различных изданиях.

В советской административно-правовой литературе вопросам формирования и функционирования государственных инспекций уделялось существенное внимание, и подготовлен ряд монографических работ¹, авторы которых внесли значительный вклад в развитие научных основ организации и деятельности государственных инспекций. Однако с момента распада Союза ССР не предпринималось попыток комплексного научного

¹ См.: Здир Я.А. Государственные инспекции в СССР. М., 1960. 134 с.; Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. 112 с.

рассмотрения проблем организации и компетенции государственных инспекций.

В современный период вопросы, затрагивающие исследуемую тематику, проанализированы в диссертациях, в которых рассматривается правовой статус отдельных государственных инспекций. В частности, проблемы организационно-правового статуса и контрольно-надзорной деятельности государственных инспекций труда исследованы в диссертации О.И. Поповой¹. Вопросы правовой организации и административно-правовых методов деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения ранее были рассмотрены в диссертации В.Г. Чмырёва². Государственные инспекции как одна из разновидностей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти подвергнуты анализу М.А. Захаровой³.

Вместе с тем указанные диссертационные работы не позволяют в полной мере выработать комплекс представлений о формировании и функционировании государственных инспекций в целом, в связи с чем следует признать целесообразным проведение системного анализа проблем реализации организационного и компетенционного блоков правового статуса федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации в современный период и обращение к опыту правового регулирования соответствующих правоотношений в зарубежных странах.

Представленное исследование является комплексной научной работой, в которой нашли отражение научно обоснованные рекомендации

¹ См.: *Попова О.И.* Место и роль государственных инспекций труда в системе государственного надзора и контроля Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 189 с.

² См.: *Чмырёв С.Н.* Государственная инспекция безопасности дорожного движения как орган управления в сфере безопасности дорожного движения: организационно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 181 с.

³ См.: *Захарова М.А.* Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 241 с.

практического характера, обусловленные необходимостью усовершенствования организации и компетенции федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации.

Объект исследования составляют общественные отношения, возникающие в связи с организацией федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации, а также реализацией их компетенции.

Предметом исследования служат административно-правовые нормы, определяющие структурно-территориальную организацию федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации, а также их компетенцию как элементы административно-правового статуса данных органов.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка и обоснование положений, составляющих теоретическую основу организации и компетенции федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации, и формирование практических предложений по усовершенствованию нормативных правовых актов, регламентирующих данную сферу общественных отношений.

Цель диссертационного исследования предопределяет постановку и решение нижеследующих задач:

- определить понятие государственных инспекций и раскрыть содержание их административно-правового статуса;
- выделить этапы организации государственных инспекций в истории отечественного государственного строительства;
- дать характеристику административно-правовой организации федеральных государственных инспекций;
- изложить характеристику административно-правовой организации государственных инспекций субъектов Российской Федерации;

- рассмотреть понятие компетенции государственных инспекций в Российской Федерации и её структуру;
- раскрыть содержание компетенции федеральных государственных инспекций;
- раскрыть содержание компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации;
- рассмотреть вопросы организации и компетенции государственных инспекций в зарубежных государствах;
- сформулировать и аргументировать рекомендации и предложения по модернизации нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и компетенцию федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации.

Методологическая основа диссертации представлена общенаучными и частнонаучными методами познания (формально-логическим, системно-структурным, историко-правовым, сравнительно-правовым, технико-юридическим и иными), присущими юридической науке, совокупное использование которых способствовало решению задач, поставленных в настоящем диссертационном исследовании.

Так, применение формально-логического метода привело к формулировке ряда дефиниций, затрагивающих административно-правовой статус государственных инспекций; анализу действующих нормативных правовых актов федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации с точки зрения выявления возможности усовершенствования организации и компетенции федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации.

С помощью системно-структурного метода установлено место федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации в системе субъектов государственного управления. Использование историко-правового метода нашло выражение в анализе правовой организации государственных инспекций в истории

отечественного государственного строительства. Сравнительно-правовой метод задействован, чтобы соотнести российский вариант нормативно-правовой регламентации данной сферы отношений с нормативными правовыми актами отдельных государств Центральной и Восточной Европы.

Теоретическая основа исследования. Исследование специфики формирования и функционирования федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации было проведено в диссертации с использованием достижений общей теории государства и права и современных инноваций конституционно-правовой и административно-правовой наук.

Для обоснования отдельных теоретических положений автор проанализировал ряд работ по теории государства и права С.С. Алексеева, О.С. Иоффе, А.В. Малько, Н.И. Матузова, М.Д. Шаргородского и др.

Рассматривая вопросы организации и компетенции федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации, а также административного права в целом, диссертант опирался на труды таких учёных-правоведов, как: А.П. Алёхин, С.Б. Аникин, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, Л.П. Волкова, Б.Н. Габричидзе, Я.А. Здир, С.М. Зубарев, С.М. Зырянов, А.А. Кармолицкий, Н.Н. Ковалёва, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов, М.В. Костенников, А.В. Куракин, Б.М. Лазарев, М.А. Лапина, В.И. Майоров, Н.В. Макарейко, В.М. Манохин, А.В. Мартынов, Г.И. Петров, Ю.А. Петров, А.М. Розин, Б.В. Россинский, Ю.В. Соболева, А.Ю. Соколов, Ю.Н. Старилов, М.С. Студеникина, Л.К. Терещенко, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, К.В. Черкасов, А.Ю. Якимов, Ц.А. Ямпольская, О.А. Ястребов и др.

Нормативную основу исследования составляют Конституция РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, устанавливающие административно-правовой статус федеральных государственных инспекций

и государственных инспекций субъектов Российской Федерации, законодательные и подзаконные нормативные правовые акты иностранных государств (Республики Польша, Чешской Республики, Республики Беларусь и Украины).

Эмпирическая база исследования состоит из материалов практики Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции, отражающих проблемы реализации административно-правового статуса государственных инспекций; ненормативных актов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; информационно-методических указаний отдельных субъектов государственного управления; статистических показателей деятельности и материалов правоприменительной практики отдельных государственных инспекций.

Научная новизна диссертации обусловлена комплексом поставленных в ней задач и заключается в том, что на основе анализа законодательных и иных нормативных правовых актов федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, регламентирующих административно-правовые отношения, было осуществлено всестороннее исследование проблемных вопросов организации и компетенции федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации и подготовлены предложения, связанные с совершенствованием нормативно-правового регулирования.

На защиту вынесен ряд новых положений и положений, содержащих элементы новизны:

1. Сформулировано определение понятия *государственной инспекции*, под которой предлагается понимать структурную единицу аппарата федерального органа исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие контрольно-надзорную и иную государственно-властную управленческую деятельность в отношении субординационно независимых субъектов в целях

обеспечения законности и государственной дисциплины в отдельной отрасли или сфере государственного управления, выполняющие задачи по предупреждению, выявлению и устранению нарушений нормативных правовых актов, а также по применению к физическим и юридическим лицам мер административного принуждения.

2. Предложена дефиниция *административно-правового статуса государственной инспекции*, который представляет собой систему прав и обязанностей (полномочий), реализуемых в рамках предмета ведения для достижения целей, задач, выполнения контрольно-надзорной и иных функций государственной инспекции и взаимодействия с вышестоящими органами (компетенционный блок), а также порядок её создания, реорганизации и ликвидации, определения её системы и структуры, штатов, подбора служащих и определения их правового положения (организационный блок).

3. Выявлены периоды развития государственных инспекций в истории отечественного законодательства в зависимости от востребованности данной организационно-правовой формы государственных органов и целей, для достижения которых они задействовались: *первый этап* (середина XIX в. – октябрь 1917 г.) характеризуется учреждением государственных инспекций преимущественно как органов государственного надзора; *второй этап* (октябрь 1917 г. – 1957 г.) связан с формированием государственных инспекций как контрольно-надзорных органов и органов государственного контроля и утверждением их как структурных подразделений центральных органов государственного управления; *третий этап* (1957-1965 гг.) обусловлен заменой отраслевых органов управления промышленностью и строительством на территориальные, в связи с чем сформировалось две модели организации государственных инспекций: а) отраслевая – в качестве структурных подразделений центральных органов государственного управления и б) территориальная – как структурных подразделений совнархозов, действующих в экономических административных районах;

четвёртый этап (1965-1993 гг.) связан с отказом от территориального управления и возвращением к прежнему порядку организации государственных инспекций как структурных подразделений центральных органов государственного управления; *пятый (современный) этап* (1993 г. – н.в.) обусловлен новым подходом к федеративному устройству государства, вследствие чего были организованы федеральные государственные инспекции преимущественно как структурные элементы федеральных органов исполнительной власти, а также государственные инспекции субъектов Российской Федерации в качестве самостоятельных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

4. Обоснована целесообразность унификации организации федеральных государственных инспекций в следующих вариантах: а) в федеральных органах исполнительной власти, имеющих многофункциональный характер деятельности, для реализации контрольно-надзорных полномочий по отдельным направлениям деятельности могут быть сформированы государственные инспекции в виде единой иерархической структуры, элементы которой включены в состав территориальных органов указанных органов; б) в федеральных органах исполнительной власти, не имеющих многофункционального характера деятельности, для реализации контрольно-надзорных полномочий могут быть сформированы государственные инспекции в виде территориальных органов соответствующих органов. При этом обосновывается нецелесообразность наделения полномочиями государственных инспекций государственных учреждений или иных государственных организаций, не являющихся в соответствии с законодательством Российской Федерации государственными органами.

5. Выявлены варианты административно-правовой организации государственных инспекций субъектов Российской Федерации, выражающиеся в формировании двух разновидностей государственных органов исполнительной власти. Во-первых, это государственные инспекции

субъектов Российской Федерации, входящие в единую систему государственной контрольно-надзорной деятельности в определённой сфере общественных отношений (например, ветеринарные инспекции, инспекции по охране объектов культурного наследия, инспекции по экологии и природопользованию субъектов Российской Федерации и др.). Во-вторых, государственные инспекции субъектов Российской Федерации, входящие в систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и не включённые в какую-либо общую систему контрольно-надзорной деятельности в определённой отрасли или сфере государственного управления (административно-технические инспекции, жилищные инспекции и др.).

6. Предложен вариант реформирования системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предполагающий разработку имеющего рекомендательный характер модельного закона субъекта Российской Федерации «О системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации». Модель организации системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации должна быть аналогична той, что представлена на федеральном уровне, но с включением в эту систему государственных инспекций субъектов Российской Федерации, подчинённых либо высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации (в том случае, если не создаётся министерство, уполномоченное осуществлять общее руководство соответствующей отраслью или сферой государственного управления), либо министерству субъекта Российской Федерации. При этом в указанном модельном законе следует указать на учреждение государственных инспекций для осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, финансирование которой осуществляется за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

7. Обоснована необходимость разграничения компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, имеющих единую отраслевую или межотраслевую специализацию, что может быть осуществлено посредством разработки нормативных правовых актов, регламентирующих взаимодействие контрольно-надзорных органов исполнительной власти федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации – типовых административных регламентов взаимодействия, а также административных договоров территориального органа федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В случае необходимости разграничения компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации единой отраслевой или межотраслевой специализации целесообразно принятие законов субъектов Российской Федерации, которые регулировали бы не только общие положения об органах исполнительной власти различной компетенции, устанавливали бы наименование органов исполнительной власти, но и содержали бы основные положения об их задачах, функциях и полномочиях.

8. Аргументирована целесообразность организации и компетенции отдельных федеральных государственных инспекций на законодательном уровне на основе опыта зарубежных государств (Республика Польша, Чешская Республика), в связи с чем предлагается в федеральных законах установить правовой статус федеральных государственных инспекций, от эффективной контрольно-надзорной деятельности которых зависит защита прав и законных интересов граждан, обеспечение общественной и экономической безопасности (инспекции труда, налоговые, уголовно-исполнительные инспекции, инспекции безопасности дорожного движения, инспекции по маломерным судам). Реализация данного предложения не повлияет на самостоятельность Президента Российской Федерации в определении системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, поскольку не предполагается учреждение федеральных

государственных инспекций в качестве отдельных федеральных органов исполнительной власти.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что:

доказаны положения, вносящие научный вклад в развитие представлений об административно-правовом статусе государственных инспекций;

обоснована необходимость формирования организации федеральных государственных инспекций на основе единого стандарта;

исследованы организационный и компетенционный элементы административно-правового статуса федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации;

изложены аргументы, обосновывающие необходимость унификации организационных основ формирования государственных инспекций субъектов Российской Федерации;

предложены рекомендации по обеспечению соответствия компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации требованиям о разграничении контрольно-надзорных полномочий в отдельных отраслях и сферах государственного управления;

раскрыты особенности организации и компетенции государственных инспекций в зарубежных государствах.

Изложенные в диссертации авторские определения понятий направлены на формирование базового понятийного аппарата в исследуемой сфере, который может быть использован в дальнейших научных исследованиях вопросов формирования и функционирования федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации.

Практическая значимость диссертации обусловлена новизной и актуальностью затронутых в ней вопросов и предлагаемых вариантов их решения.

Содержащиеся в работе предложения практического характера по совершенствованию нормативных правовых актов в сфере организации государственных инспекций могут быть учтены в нормотворческой деятельности федерального законодателя и субъектов государственного управления. В частности, разработаны предложения Президенту РФ по принятию нового Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти в части правовой организации государственных инспекций, а также проект модельного закона субъекта Российской Федерации «О системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации».

Выводы и предложения автора могут быть использованы при подготовке учебников и учебно-методических пособий по административному праву и в ходе преподавания учебных дисциплин «Административное право» и «Административная ответственность» в образовательных организациях высшего образования юридического профиля.

Об обоснованности и достоверности результатов проведённого исследования свидетельствуют актуальность, методология, сформулированная цель и решённые задачи, точно определённые объект и предмет исследования, широкий спектр использованных библиографических источников, эмпирическая база. Ключевые наиболее значимые положения теории административного права, затрагивающие организацию и компетенцию федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации, комплексно исследованы и критически оценены с точки зрения их соответствия основным постулатам юридической доктрины и положениям законодательства.

Апробация результатов исследования проведена в следующих формах:

- обсуждение и одобрение работы на заседаниях кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

- опубликование основных научных идей по тематике диссертационного исследования в периодических изданиях и сборниках научных трудов, включая российские рецензируемые научные журналы, рекомендованные Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ;

- участие в научно-практических конференциях (вторая ежегодная Международная научно-практическая конференция «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 1 ноября 2015 г.); Международная научно-практическая конференция «Юриспруденция: научные приоритеты учёных» (г. Пермь, 25 ноября 2016 г.); Международная научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы развития гуманитарных и социально-экономических наук» (Белгород, 31 мая 2017 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы современной науки: теория и практика научных исследований» (Пенза, 20-22 сентября 2017 г.); Международная научно-практическая конференция «Публичная власть: реальность и перспективы: III Ежегодные Саратовские административно-правовые чтения» (Саратов, 28-29 сентября 2017 г.); Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти: IV Ежегодные Саратовские административно-правовые чтения» (Саратов, 11-12 октября 2018 г.)).

Структура диссертации определяется поставленной проблематикой, объектом, предметом, а также поставленными задачами, логикой и целью исследования и представлена введением, двумя главами, объединяющими восемь параграфов, заключением, библиографическим списком использованных источников и приложениями.

Глава 1. Административно-правовая организация государственных инспекций в Российской Федерации

1.1 Понятие и содержание административно-правового статуса государственных инспекций

Термин инспекция (от латинского *inspectio*) означает исследование, надзор¹. Толковые словари определяют инспекцию как орган, который осуществляет контроль² соблюдения установленных государством правил³. Такое определение является весьма общим и поверхностным и не может отразить в полной мере все особенности рассматриваемых государственных органов. Вместе с тем государственные инспекции оказывают существенное влияние на укрепление состояния законности и правопорядка в современном обществе и являются одним из публичных субъектов административного права⁴ и неотъемлемой частью системы контрольно-надзорной деятельности в России. Указанная деятельность данных органов охватывает различные общественные отношения. В частности, инспекции подвергаются хозяйственная, социально-культурная, административно-политическая сферы жизни страны⁵.

Несмотря на большое значение в поддержании стабильности функционирования нашего общества, легальное определение понятия «инспекция» отсутствует. Кроме того, место данных органов в системе органов государственной власти также остается не до конца определенным. Ни в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре

¹ Медведева А.А. Толковый словарь наиболее употребительных иностранных слов. М., 2009. С. 157.

² Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. М., 2018. С. 449-469; Административное право: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 211-222; и др.

³ Толковый словарь / URL: www.tolkslovar.ru/i2771.html (дата обращения: 10.01.2016).

⁴ См.: Ястребов О.А. Проблемы классификации публичных субъектов административного права // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 12. С. 148.

⁵ Здир Я.А. О роли государственных инспекций в обеспечении социалистической законности в государственном управлении // Советское государство и право. 1964. № 11. С. 56-65.

федеральных органов исполнительной власти» (далее Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»)¹, ни в Указе Президента РФ от 15 мая 2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»², ни в положениях или типовых положениях, ни в иных нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность конкретных инспекций, детерминации такого понятия не содержится, как и четкого определения их места в системе органов государственной власти.

В настоящее время в науке административного права имеется множество точек зрения на содержание понятия «инспекция». Большое количество научных работ, посвященных данной проблематике, относятся к советскому периоду, во время которого данная проблема исследовалась особенно активно.

Одним из первых советских ученых, который активно работал с проблемами государственных инспекций, является Л.М. Розин. Он рассматривал государственные инспекции как вид органов управления. Данные органы характеризуются двумя признаками. Во-первых, их деятельность распространяется не только на органы той же отрасли управления, к которой относится данная инспекция, но и на предприятия и учреждения других отраслей. Во-вторых, инспекции являются центральными органами и входят в состав центральных органов управления, или находятся при них, имеют сеть своих местных органов, независимых от других органов данного ведомства³.

Несколько позже Я.А. Здир определяет государственные инспекции как органы надведомственного контроля и надзора. Специфика их деятельности заключается в том, что данные органы осуществляют проверку фактического

¹ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

² СЗ РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.

³ *Розин Л.М.* Государственные инспекции и их место в советском государственном аппарате: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1952. С. 2, 4-8.

выполнения правил, проводят осмотр техники, разрабатывают мероприятия по предупреждению правонарушений и т.д.¹

Именно осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности является ключевой особенностью, которая позволяет сформировать представление о сущности государственных инспекций. Так, например, М.С. Студеникина считает, что государственные инспекции являются исполнительно-распорядительными органами, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность и реализующими властные полномочия в отношении объектов независимо от их ведомственной подчиненности².

Еще один подход к определению понятия государственных инспекций высказан С.В. Первушиным. По его мнению, государственные инспекции являются органами межотраслевого управления. Они представляют собой относительно обособленные в организационном отношении структурные части аппарата министерств и государственных комитетов и их местных органов. Инспекции создаются для реализации возложенных на эти министерства и госкомитеты задачи по осуществлению контрольно-надзорной деятельности за соблюдением правовых норм, действующих во всех или нескольких отраслях управления, и имеют государственно-властные полномочия надведомственного характера³.

Е.В. Шорин рассматривал инспекции как органы, чья деятельность направлена на борьбу с нарушениями законов, укрепление и строжайшее соблюдение государственной дисциплины. Вместе с тем автор полагает, что деятельность государственных инспекций носит смешанный контрольно-надзорный характер⁴.

¹ Здир Я.А. Государственные инспекции в СССР. М., 1960. С. 45; *Он же*. О роли государственных инспекций в обеспечении социалистической законности в государственном управлении // Советское государство и право. 1964. № 11. С. 56-65.

² Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 84-85.

³ Первушин С.В. Административно-правовые вопросы организации и деятельности государственных инспекций в промышленности: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1986. С. 15.

⁴ Шорин Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления СССР. М., 1981. С. 255.

В советский период выработан теоретический базис о таком виде государственных органов как государственные инспекции. Резюмируя все вышеприведённые точки зрения, выработанные в советском праве на содержание понятия «инспекция», видится, что данные органы представляют собой органы государственной исполнительной власти, которые осуществляют контрольно-надзорную деятельность.

В настоящее время представления о характере деятельности государственных инспекций не изменились. В частности, А.В. Мартыновым государственные инспекции понимаются как специально созданные контрольно-надзорные органы государственной исполнительной власти, которые призваны вести борьбу с нарушением законов, укреплять государственную дисциплину¹.

Многие авторы исследуют отдельные разновидности государственных инспекций, подчёркивая контрольно-надзорное содержание их функционирования. Так, например, А.А. Сапфинова рассматривает государственную инспекцию труда в качестве органа исполнительной власти, который осуществляет функции управления посредством имеющей надведомственный характер контрольно-надзорной деятельности за соблюдением трудового законодательства всеми организациями и физическими лицами, на которых это законодательство распространяется, и наделён в связи с этим государственно-властными полномочиями².

И.Г. Михайловский определяет Государственную инспекцию безопасности дорожного движения как структурное подразделение МВД России, которое осуществляет специальные контрольно-надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения. Помимо этого, автором отмечается, что кроме контрольно-надзорных и разрешительных функций, неотъемлемой частью компетенции

¹ Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. М., 2010. С. 99; 102.

² Сапфинова А.А. Административно-правовой статус государственной инспекции труда в субъекте РФ : Автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 9.

данного органа является охрана общественного порядка и общественной безопасности в установленной сфере деятельности, а также организация и непосредственное управление процессом дорожного движения¹.

Учитывая вышеперечисленные точки зрения на содержание понятия «государственные инспекции», представляется, что данный орган государственной власти понимается преимущественно как контрольно-надзорный. Кроме того, по большей части рассмотренные точки зрения на определение понятия «государственные инспекции» акцентируют внимание лишь на некоторых элементах административно-правового статуса данных органов. Детерминация этого понятия видится в комплексном исследовании административно-правового статуса данного органа государственной власти.

Безусловно, осуществление контрольно-надзорной деятельности, является неотъемлемым элементом деятельности данных органов. Данная точка зрения подтверждается в многочисленных нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность государственных инспекций². Тем не менее, думается, что помимо контрольно-надзорной деятельности, существует иные направления деятельности данных органов власти, которые обуславливают их сущность.

¹ Михайловский И.Г. Административная правосубъектность государственной инспекции безопасности дорожного движения в сфере правоохранительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2009. С. 9-13.

² Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (в ред. от 01.04.2015) «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации») // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897; Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 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» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5499; Приказ Министра обороны Российской Федерации от 28 мая 2009 г. № 480 «Об утверждении Положения о ВАИ Вооруженных Сил Российской Федерации» (в ред. от 20 января 2011 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Указ Президента РФ от 25 марта 2015 г. № 161 (в ред. от 07.12.2016) «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1909; Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 729 (в ред. от 23.04.2012) «Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и нормативах их штатной численности» // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2947.

Так, например, Л.М. Розиным высказана точка зрения, согласно которой деятельность государственных инспекций заключается не только в осуществлении контрольно-надзорных мероприятий. Сама деятельность данных органов заключается в инспектировании – систематическом наблюдении за работой подконтрольных объектов и проверке исполнения ими, в том числе гражданами, актов государственного управления. Причём инспектирование предполагает осуществление не только контрольно-надзорной деятельности, но и детальное изучение подконтрольных объектов, помощь в исправлении ошибок и недостатков в их работе¹.

Следует отметить, что точка зрения Л.М. Розина не теряет актуальности и в настоящее время. Сегодня в России действует множество государственных инспекций, в чьи функции входит проведение разъяснительных и профилактических работ среди населения в целях предупреждения аварийности на подведомственных объектах², организация и проведение воспитательной работы³, изучение условий дорожного движения и принятие мер по совершенствованию организации движения транспортных средств и пешеходов, выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений в установленной сфере деятельности, регулирование дорожного движения, розыск похищенных транспортных средств, охрану общественного порядка и обеспечение безопасности⁴ и т.д. То есть существуют функции, осуществляемые государственными инспекциями, которые отличны от контрольно-надзорной деятельности.

Словарное значение термина «инспектирование» предполагает проверку правильности чьих-либо действий в рамках надзора и

¹ Розин Л.М. Государственные инспекции и их место в советском государственном аппарате: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1952. С. 2, 4-8.

² См.: п. 12 ст. 5 Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5499.

³ См.: п. в ст. 7 Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и нормативах их штатной численности.

⁴ См.: ст. 11 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации.

инструктирования¹. А.М. Тарасов определяет инспектирование как контроль соблюдения установленных государством правил в отдельных сферах деятельности². Д.В. Вечерникова считает, что инспектирование – это форма контрольно-надзорной деятельности, которая осуществляется в виде плановых и внеплановых проверок, с применением властвующими субъектами всех приемов и методов для установления объективной информации об исполнении законодательства подконтрольными объектами и реагирования на правонарушения³.

Отличительной чертой инспектирования как метода оценки, является то, что данная деятельность осуществляется в определенный момент времени. То есть инспектирование производится не постоянно и проверяет соответствие действий подведомственных объектов в текущий момент времени. При этом А.П. Шалин указывает, что инспектирование не гарантирует соответствие правилам деятельности подконтрольных объектов до начала и после окончания проверки⁴.

Также отмечается, что инспектирование является формой контрольно-надзорной деятельности, которая заключается в систематическом наблюдении за законностью деятельности подконтрольного объекта⁵, реагировании на правонарушения, выявлении причин и условий, способствующих нарушению законодательства подконтрольными объектами.

¹ Толковый словарь Ожегова онлайн [Сайт] URL: www.slovarozhegova.ru/word.php?wordid=9962 (дата обращения 12.01.2018).

² Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. Учебное пособие. СПб., 2004. С. 260.

³ Вечерникова Д.В. Некоторые аспекты понятия форм и методов инспектирования вневедомственной охраной полиции подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 2 (29). С. 21-27.

⁴ Шалин А.П. Инспекции от «А» до «Я» // Методы оценки соответствия. 2010. № 3. С. 8-14.

⁵ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 437, 439; Розин Л.М. Государственные инспекции и их место в советском государственном аппарате: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1952. С. 5.

Вместе с тем инспектирование характерно не только для контрольно-надзорной деятельности, но и для других организационно-правовых способов обеспечения законности и дисциплины в сфере государственного управления – государственного надзора и государственного контроля; это вытекает из содержания ряда нормативных правовых актов. Так, инспектирование осуществляется в рамках внутриорганизационного контроля. В частности, согласно Уставу внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации¹ инспектирование применяется в Вооружённых Силах Российской Федерации для проверки воинских частей (подразделений). Также инспектирование проводится для оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти со стороны руководства соответствующего федерального органа, для чего создаётся комиссия по инспектированию². В системе государственного надзора инспектирование реализуется только в рамках банковского надзора и осуществляется Межрегиональным центром инспектирования Главной инспекции Банка России³.

Еще одна проблема государственных инспекций заключается в том, что отсутствует чёткое определение их места в системе субъектов государственного управления. Так, существуют государственные инспекции, которые являются структурными подразделениями другого органа государственной исполнительной власти. Например, таким органом является

¹ См.: Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 (в ред. от 24.10.2018 г.) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 47. Ст. 5749; 2018. № 44. Ст. 6711.

² См., например: Приказ ФСИН России от 14 июня 2012 г. № 325 «Об установлении оценки деятельности территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний при инспектировании» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1582549425008681608440932798&cacheid=6AD57F51FE504ACC3551D8370502D995&mode=splus&base=EXP&n=540691&rnd=0.6509332099603589#op2dwz9cz7> (дата обращения: 15.07.2018).

³ См.: Инструкцию Банка России от 1 сентября 2014 г. № 156-И (в ред. от 24.09.2018 г.) «Об организации инспекционной деятельности Банка России в отношении некредитных финансовых организаций, саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций и не являющихся кредитными организациями операторов платёжных систем, операторов услуг платёжной инфраструктуры» // Вестник Банка России. 2014. № 80; 2018. № 72.

Государственная инспекция безопасности дорожного движения, которая является структурным подразделением МВД РФ¹. С другой стороны, имеются точки зрения, согласно которым федеральная государственная инспекция может быть самостоятельным органом, представляющим собой единую централизованную систему. К таковым относят федеральную инспекцию труда². К тому же, как указано в п. 2 Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права³, в настоящее время контрольно-надзорную деятельность в сфере труда осуществляет федеральная инспекция труда, в которую входят Федеральная служба по труду и занятости и её территориальные органы (государственные инспекции труда).

Следует отметить, что государственные инспекции являются обособленными субъектами государственного управления. Степень обособленности зависит от того, организована ли инспекция на федеральном уровне или на уровне субъекта Российской Федерации. Федеральные инспекции являются структурным элементом какого-либо федерального органа исполнительной власти, за исключением федеральной инспекции труда. Государственные инспекции субъектов Российской Федерации учреждаются в качестве отдельных органов исполнительной власти. Например, согласно Структуре органов исполнительной власти Республики Татарстан в эту структуру входят такие государственные инспекции, как Государственная жилищная инспекция Республики Татарстан, Государственная инспекция Республики Татарстан по обеспечению государственного контроля за производством, оборотом и качеством

¹ Михайловский И.Г. Административная правосубъектность государственной инспекции безопасности дорожного движения в сфере правоохранительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2009. С. 9-13.

² Сапфинова А.А. Защита трудовых прав работников федеральной инспекцией труда. Монография. М., 2016. С. 9-34.

³ Утв. Постановлением Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 875 (в ред. от 30.04.2018 г.) // СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4995; 2018. № 19. Ст. 2752.

этилового спирта, алкогольной продукции и защите прав потребителей и Инспекция государственного строительного надзора Республики Татарстан¹.

В целом же про государственные инспекции можно сказать, что они обладают относительной самостоятельностью, структурной обособленностью, имеют компетенцию, конкретные государственные функции, имеют материальную базу, а также учреждаются нормативными правовыми актами, обуславливающими их правосубъектность².

Справедливо возникает вопрос о том, может ли структурное подразделение государственного органа рассматриваться как орган государственной власти. Понятие «структурное подразделение» не имеет легального определения. Однако имеются разъяснения данного термина в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»³. Под структурным подразделением организации понимается филиалы, представительства, отделы, цеха, участки и т.п.

Ещё один подход к определению термина «структурное подразделение», который применим к органам государственной власти, заключается в том, что такое подразделение является юридически оформленным и организационно обособленным элементом внутренней организации органа власти и состоит из служащих, наделённых компетенцией, производной от компетенции органа, чьим структурным подразделением оно является⁴. Таким образом, можно отметить, что к

¹ См.: Указ Президента Республики Татарстан от 25 сентября 2015 г. № УП-899 (в ред. от 28.06.2018 г.) «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 73. Ст. 2489; СЗ Республики Татарстан. 2018. № 52. Ст. 1806.

² См.: *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 202-211; *Административное право: учебник для бакалавров* / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 97-100; *Кононов П.И.* К вопросу о понятии и видах административных органов // Вестник Вятского государственного университета. 2007. № 17. С. 63-66.

³ Российская газета. 2006. № 297.

⁴ Большой юридический словарь / под. ред. А.В. Малько. М., 2009. Доступ из СПС

государственным инспекциям, которые являются структурными подразделениями органов исполнительной власти, одновременно может быть применен и термин «орган». Об этом можно судить и по содержанию нормативных правовых актов. Например, инспекции Федеральной налоговой службы рассматриваются как территориальные налоговые органы¹.

Ю.А. Петров, исследуя государственные инспекции, выделил ряд особенностей, присущих государственным инспекциям². Отсутствие организационной обособленности данных органов выделялось автором как одна из первых и ключевых черт. Тем не менее, несмотря на то, что федеральные государственные инспекции входят в систему других государственных органов, общее руководство их деятельностью осуществляется органом, возглавляющим систему государственной инспекции, т.е. они являются относительно обособленными в организационном плане³. Например, Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, которое является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД РФ, возглавляет систему Госавтоинспекции.

Во-вторых, Петровым Ю.А. отмечается узкоспециализированный характер деятельности государственных инспекций. Деятельность государственных инспекций заключается в инспектировании, которое осуществляется в конкретной сфере государственного управления, и обусловлена наличием специальной компетенции⁴. Учитывая, что

«Гарант».

¹ См.: п. 1.4 Регламента Федеральной налоговой службы, утв. Приказом ФНС России от 17 февраля 2014 г. № ММВ-7-7/53@ (в ред. от 10.05.2017 г.) // Рос. газета. 2014. 4 июня; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.05.2017.

² Петров Ю.А. Государственные инспекции в свете нового административного законодательства // Правоведение. 1985. № 6. С. 47-51.

³ Первушин С.В. Административно-правовые вопросы организации и деятельности государственных инспекций в промышленности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986. С. 15.

⁴ Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект): автореф. дис. ...

государственные инспекции создаются с целью осуществления контрольно-надзорной деятельности в определённой отрасли или сфере государственного управления, а также реализации иных функций, думается, что данная особенность этих органов государственной власти всё ещё актуальна.

Применение мер административного принуждения представляет собой характерную черту данных органов¹. Более того, государственные инспекции обладают правом по привлечению к административной ответственности и применению административных наказаний. Так, поскольку они являются органами государственной исполнительной власти², наличие полномочий по применению мер административного принуждения позволяет выделить их среди остальных органов в этой ветви власти.

Последней чертой, которая отличает государственные инспекции от других органов государственного управления с надведомственными полномочиями, Ю.А. Петров выделял осуществление деятельности в отношении организаций, должностных и физических лиц³. В дополнение данной особенности можно отметить, что деятельность государственных инспекций распространяется на лиц, которые не находятся от них в прямой зависимости. То есть деятельность инспекций распространяется на неопределённый круг лиц. Ю.А. Петровым выделялось четыре ключевые черты данных органов. Тем не менее видится, что имеются и иные характерные особенности данных органов.

К признакам государственных органов⁴, которые по отношению к государственным инспекциям обладают определенной спецификой, можно

канд. юрид. наук. Волгоград, 2015. С. 21.

¹ Петров Ю.А. Государственные инспекции в свете нового административного законодательства // Правоведение. 1985. № 6. С. 47-51.

² Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 84-85.

³ Петров Ю.А. Государственные инспекции в свете нового административного законодательства // Правоведение. 1985. № 6. С. 47-51.

⁴ Бахрах Д.Н., Дымченко В.Г., Лурье О.П. Советское административное право. Государственной управление и административное право. М., 1978. С. 164; Баглай М.В., Габричидзе Б.М. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 1996. С. 301; Общая теория государства и права: Курс лекций / под ред. А.Ф. Вишневого. Мн., 1998. С. 115; Теория государства и права: Учебник / под ред. В.К.

отнести следующее. Деятельность инспекций осуществляется в определённой форме, а именно правоприменительной. Причём контрольно-надзорная деятельность и реализация некоторых иных функций являются ключевыми в работе данных органов. На данные органы возлагается решение специфических государственных задач: осуществление инспектирования в установленной сфере деятельности, защита прав граждан и, выявление и предупреждение правонарушений, укрепление состояния законности и правопорядка и иные.

Анализ уже сложившихся в отечественной науке представлений об инспекциях, как виде государственных органов, а также исследование нормативной базы их деятельности позволяет прийти к следующему выводу. Думается, что государственные инспекции являются обособленным органом государственной власти, либо структурным подразделением иного органа государственной власти, в чью компетенцию входит осуществление контрольно-надзорной деятельности и иных функций в рамках установленной сферы деятельности. В итоге под *государственной инспекцией* предлагается понимать структурную единицу аппарата федерального органа исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие преимущественно контрольно-надзорную деятельность в отношении субординационно независимых субъектов в целях обеспечения законности и государственной дисциплины в отдельной отрасли или сфере государственного управления, выполняющие задачи по предупреждению, выявлению и устранению нарушений нормативных правовых актов, а также по применению к физическим и юридическим лицам мер административного принуждения превентивного, пресекающего, процессуально-обеспечительного, наказательного и восстановительного характера.

На основе рассмотренных точек зрения относительно сущности и содержания деятельности государственных инспекций, представляется

верным выделить следующие характерные признаки, присущие данной категории властных структур:

- 1) контрольно-надзорный характер деятельности;
- 2) два уровня организации (уровень Российской Федерации и её субъектов);
- 3) отсутствие субординационных отношений между государственной инспекцией и инспектируемым объектом;
- 4) возможность применения мер административного принуждения;
- 5) сочетание узкой специализации, организационной обособленности с межведомственными полномочиями;
- 6) большой объём нормативной базы и отсутствие её систематизации.

Рассмотрев содержание термина «государственная инспекция», становится возможным определить административно-правовой статус данного вида органов. Вместе с тем само понятие «административно-правовой статус», а также его элементы, являются предметом дискуссий.

Термин «административно-правовой статус» не имеет легального определения. В связи с этим, а также ввиду сложности и многогранности данной категории, в научной литературе представлены различные подходы к определению её содержания по отношению и к индивидуальным, и к коллективным субъектам¹. Кроме того, административно правовой статус обладает различным содержанием для юридических лиц и для органов государственной власти².

Государственные инспекции являются разновидностью коллективных субъектов административного права наряду с иными государственными

¹ Смагина Т.А. Административно-правовой статус несовершеннолетнего как объект (предмет) административно-правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6 (95). С. 61-66; Юнусова Л.С. Административно-правовой статус государственных судебных учреждений: автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 10-11; Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Том 1. М., 2006. С. 426-427.

² Ерохина Т.В. Некоторые вопросы административно-правового статуса государственных учреждений // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 62-66; Киселев А.В. Административно-правовой статус государственных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

органами, государственными и негосударственными организациями, созданными в различных организационно-правовых формах, и иными субъектами.

Административно-правовой статус юридических лиц исследован многими учёными административистами, такими как П.И. Кононов, Д.Н. Бахрах, Н.Н. Ковалёва, Ю.В. Соболева, Д.Н. Палагин.

Так, П.И. Кононов считает, что в структуру административно-правового статуса организаций входят общие и специальные права и обязанности, ограничения прав, а также меры ответственности, налагаемые на юридических лиц за нарушения законодательства¹.

В более широком смысле данную категорию определяет Д.Н. Бахрах, который включает в содержание статуса организации компетенционный, целевой и структурно-организационный элементы². На комплексность такого понятия, как административно-правовой статус, обращает внимание и Н.Н. Ковалёва, указывая применительно к предприятиям, что их административно-правовой статус включает в себя целевой блок, объединяющий предмет, цели и задачи его деятельности; административную правосубъектность (правоспособность, дееспособность и компетенцию); внешнеорганизационный блок (совокупность полномочий органов государственной власти в отношении предприятия); внутриорганизационный блок (административно-правовые гарантии прав; формирование внутренних органов управления)³.

Рассматривая административно правовой статус негосударственных организаций как комплексную категорию, Ю.В. Соболева отмечает, что он представляет собой их правовое положение, регламентированное административно-правовыми нормами, а его содержание составляют их

¹ Административное право России. Общая часть: Учебник для вузов / Под ред. П.И. Кононова. М., 2006. С. 88.

² Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М., 2011. С. 155.

³ См.: Ковалёва Н.Н. Административно-правовой статус предприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 9.

права и обязанности, реализуемые в рамках административно-правовых отношений¹.

Д.Н. Палагиным административно-правовой статус определяется как юридически закреплённое положение субъекта права, обусловленное его организационно-правовой формой, правами и обязанностями, а также организационный аспект его деятельности².

Административно-правовой статус государственных органов вообще и отдельных их разновидностей в частности в не меньшей степени исследован в научной литературе.

Наиболее широкую точку зрения на данный вопрос имеет А.В. Киселёв, которым предлагается следующая структура административно-правового статуса государственного органа: его место в системе органов власти или иная юридическая связь с органами исполнительной власти; сфера деятельности; целевой элемент; функции и задачи; права органа в рамках установленной сферы деятельности; наличие ограничения прав в рамках установленной сферы деятельности; обязанности в рамках предмета ведения; ответственность государственного органа³.

Т.В. Ерохина определяет данное понятие как политико-правовую категорию, которая отражает правовое положение и социальное предназначение государственного органа, выражающуюся в совокупности его функций, правомочий, ответственности. Иными словами, он представляет собой правовое положение государственного органа в рамках административных правоотношений⁴.

¹ См.: *Соболева Ю.В.* Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 198.

² *Палагин Д.Н.* Административно-правовой статус государственных автономных учреждений: автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 13.

³ *Киселев А.В.* Административно-правовой статус государственных учреждений: понятие, элементы, особенности // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2007. № 6. С. 108-115; Он же. Административно-правовой статус государственных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Российский университет дружбы народов, 2009. С. 9-10.

⁴ *Ерохина Т.В.* Некоторые вопросы административно-правового статуса государственных учреждений // *Административное право и процесс.* 2016. № 8. С. 62-66.

Л.С. Юнусова, исследуя правовое положение органов судебной власти как разновидности учреждений, включает в содержание административно-правового статуса государственного органа цели, права, обязанности, ответственность и гарантии, порядок создания, регистрации и ликвидации органа, порядок формирования органа, который управляет делами учреждения¹.

Существуют и иные взгляды на данную проблематику. Например, термин административно-правовой статус может определяться и в наиболее узком аспекте как наличие у субъекта определенных прав и обязанностей².

Следует отметить, что определение термина «административно-правовой статус» исходя из семантического, лексического значения этого понятия, а также использование иных подходов, не позволяют раскрыть в полной мере смысл исследуемого выражения³. Кроме того, на его содержание также влияет то, статус какого субъекта подлежит изучению⁴. Поэтому, определение административно-правового статуса органов власти видится в комбинировании наиболее разделяемых учёными элементов статуса с учетом общего значения термина «статус»⁵.

Итак, видится, что большинством авторов, обращавшихся к проблеме определения термина «административно-правовой статус», выделяется два блока элементов. Административно-правовой статус любого органа государственной власти включает организационный и компетенционный компоненты.

¹ Юнусова Л.С. Административно-правовой статус государственных судебных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 10.

² См.: Муза О.В. Особенности административной процессуальной правосубъектности // Журнал российского права. 2013. № 11 (203). С. 52-57; Толковый словарь Ожегова // <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=30453> (дата обращения 01.02.2017); и др.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд. М., 1990. 917 с.; Социальная психология: словарь / под ред. М.Ю. Кондратьева. СПб., 2005. 175 с.; Философский энциклопедический словарь / под ред. Л.Ф. Ильичёва, П.Н. Федосеева, С.М. Ковалёва, В.Г. Панова. М., 1983. 840 с. и др.

⁴ Кирилловых А.А. Административно-правовой статус вуза: понятие и структура // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 79-90.

⁵ Толковый словарь Ожегова онлайн [Сайт] URL: www.slovarozhegova.ru/word.php?wordid=9962 (дата обращения 12.01.2018).

«Организация» и «компетенция» являются одним из ключевых элементов терминологического аппарата юридической науки и используются достаточно широко и часто. Вместе с тем учёные вкладывают в данные понятия различное содержание¹.

Для целей настоящей работы под компетенцией органа понимается совокупность полномочий, осуществляемых в целях реализации задач и функций по предметам ведения. Структура компетенции включает полномочия и предметы ведения. Полномочия представляют собой совокупность прав и обязанностей, определяющих меру возможного и должного поведения в установленной сфере деятельности. Предмет ведения представляет собой сферу общественных отношений, в рамках которой орган власти реализует свои функции. Все составные части компетенции обладают внутренним единством и согласованностью. Таким образом, компетенционный блок административно-правового статуса состоит из предмета ведения, целей и задач, функций и полномочий (прав и обязанностей).

В свою очередь организационный блок обусловлен значением термина «организация». Данное понятие рассматривается как вид деятельности, которая состоит в формировании системы государственного управления и обеспечении ее функционирования. Главным образом, организация заключается в определении и образовании системы органов государственного управления, решения вопросов об их правовом положении и структуре, службе в данных органах, а также формах и методах их деятельности².

¹ Гордеева М.Н. Компетенция: история становления и развития понятия // Идеи и идеалы. 2012. № 3 (13). Т. 2. С. 108-115; Балтабаев С.А. Понятия «компетенция», «функция» и «полномочия»: к анализу теоретических разработок учёных // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 03 (45). С. 125-128; Еремин А.М. Соотношение дефиниций «компетенция» и «полномочие» применительно к Росимуществу // Современное право. 2014. № 9. С. 74-76; Братановский С.Н. Административное право: учебник. М., 2013. С. 10-20; Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. М., 2018. С. 10; и др.

² Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. М., 2018. С.

Н.В. Макарейко считает, что организация заключается в формировании системы управления, установления ее принципов, субъектного состава, приведении в ее состояние готовности¹.

Схожую, но отражающую различное понимание организации, точку зрения высказывают Б.В. Россинский и Ю.Н. Старилов, рассматривающие организацию как формирование системы государственного управления на базе установленных принципов и подходов, определении управляющей и управляемой систем в государственном управлении. В то же время в узком смысле она представляет собой упорядочение структуры органов, штатов, персонала и происходящих процессов².

Бородин С.С. и Громыко С.С., исследуя организационные принципы управления, относят к организации построение системы органов власти и некоторые принципы деятельности органов исполнительной власти (рациональное распределение полномочий, сочетание коллегиальности и единоначалия)³.

Ключевое значение функции организации отмечает С.Н. Братановский, определяя её как «суть, ядро управления», поскольку она отражает не только структуру, но и динамический характер управления⁴.

Среди всех вышеперечисленных подходов к содержанию понятия «организация» общим является формирование системы и структуры органов власти, определение органов, штатов, персонала. Исходя из этого, видится, что организационный блок административно-правового статуса органов государственной власти составляют порядок формирования, реорганизации и ликвидации органа, определение его структуры, штатов, подбор служащих и определение их статуса. Одной из особенностей организационного блока

10.

¹ Макарейко Н.В. Административное право: учеб. пособие для вузов. 10-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017. С. 13.

² Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 6-е изд. М., 2019. С. 43.

³ Бородин С.С., Громыко С.С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций. СПб., 2007. С. 17.

⁴ Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. М., 2013. С. 12-17.

административно-правового статуса государственных инспекций является положение служащих данных органов¹. Так, работник государственной инспекции является государственным служащим, чей статус может меняться в зависимости от того, в какой конкретной инспекции он проходит службу. Их статус может регламентироваться Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»², Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³.

Административно-правовой статус государственных инспекций, как органов государственной власти, обладает всеми вышеперечисленными элементами. Вместе с тем некоторые компоненты статуса данных органов обладают рядом специфических особенностей, позволяющих в полной мере выявить сущность государственных инспекций.

Думается, что наиболее важными особенностями инспекций являются их полномочия. Именно благодаря данному элементу в большей степени формируется представление об их сущности.

Л.М. Розиным отмечалось, что полномочия данных органов касаются либо подчинённых, либо подконтрольных объектов⁴. В настоящее время деятельность государственных инспекций распространяется только на подконтрольные объекты. Тем не менее указанным автором выделялось следующее разделение на группы полномочий государственных инспекций, осуществляемых в отношении таких объектов. Это полномочия по: выявлению нарушений законности, а также недостатков работы подконтрольных объектов; применению мер убеждения и принуждения;

¹ Зырянов С.М. Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора // Журнал российского права. 2009. № 2 (146). С. 17-26.

² СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴ Розин Л.М. Государственные инспекции и их место в советском государственном аппарате: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1952. С. 9-13.

предупреждению правонарушений; улучшению работы предприятий; привлечению к ответственности виновных¹.

На сегодняшний день государственные инспекции функционируют в других политико-экономических условиях и их полномочия несколько отличаются от тех, которые предложены советским юристом.

Полномочия, направленные на выявление правонарушений, применение мер убеждения и принуждения (в том числе и привлечение к ответственности), предупреждение правонарушений, взаимодействие с другими органами власти являются инспекционными полномочиями. В то же время государственные инспекции осуществляют множество иных полномочий, которые напрямую не относятся к инспектированию. К ним можно отнести организационные и регулятивные, лицензионно-разрешительные, учетно-статистические полномочия и иные².

Исходя из характера полномочий, осуществляемых государственными инспекциями, можно заключить, что полномочия данных органов свойственны группе государственных органов, которые осуществляют правоохранительную, а также исполнительно-распорядительную деятельность³.

Полномочия инспекций обусловлены задачами, которые они реализуют⁴. Следует отметить, что этот элемент административно-правового

¹ Там же. С. 9-10.

² ст. 5 Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 2). Ст. 5499; ст. 7 Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2947; ст. 11 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации; и др.

³ Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 65; Киселёв А.В. Административно-правовой статус государственных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 33.

⁴ Розин Л.М. Государственные инспекции и их место в советском государственном аппарате: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1952. С. 9-10.

статуса регламентируется достаточно подробно¹. Так, можно отметить, что задачи по обеспечению безопасности в установленной сфере или отрасли государственного управления и осуществлению контрольно-надзорной деятельности наиболее распространены среди государственных инспекций².

Такие задачи, как обеспечение общественного порядка, поддержание и обеспечение прав и свобод граждан, создание кадровой базы органов, регулирование общественных процессов, относящихся к установленной сфере деятельности, присущи государственным инспекциям³. Особенности задач государственных инспекций заключаются в том, что они представляют собой возложенный государством объем работы, который необходимо осуществить в рамках конкретной и весьма узкой сферы деятельности⁴.

Исходя из анализа нормативно-правовой базы⁵, регламентирующей деятельность государственных инспекций, видится, что данные органы осуществляют следующие разноплановые функции⁶. Осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности является одной из первостепенных функций. Планирование, анализ ситуаций, программирование, прогнозирование, регулирование, информационное

¹ См.: п. 4 Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2947; п. 4 Положения о Восточно-Сибирской инспекции пробирного надзора // Министерство финансов РФ [сайт] URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/01/main/Polozhenie_o_Vostochno-Sibirskoy_GIPN_2.pdf (дата обращения: 01.09.2018); ст. 355 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3 и др.

² Шленков А.В., Киселева А.О. Организация и основные задачи государственной инспекции по маломерным судам // Психолого-педагогические проблемы безопасности человека и общества. 2015. № 3 (28). С. 17.

³ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 163-165.

⁴ Удяк В. Компетенция органов государственной власти: понятие, сущность, особенности // LegeaSiViata. 2013. № 11/2. С. 219-223.

⁵ ст. 355 Трудового кодекса Российской Федерации; п. 5. Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.12.2004 г. № 835 // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 2). Ст. 5499; п. 4 Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2947; и др.

⁶ Головкин В.В., Бекетов О.И., Майоров В.И. Реформирование контрольно-надзорных функций Государственной инспекции безопасности дорожного движения: история и перспективы // Научный вестник Омской академии МВД России. 2016. № 2 (61). С. 47.

обеспечение¹, координация, организация также являются неотъемлемыми функциями государственных инспекций².

Цель как признак любого управляющего воздействия является одним из важнейших системообразующих элементов³. Применительно к государственным инспекциям, цели данных органов позволяют в полной мере сформировать представление об их сущности. Исходя из целей государственного управления, таких как социально-экономические, политические, обеспечительные, организационно-правовые и иные⁴, можно отметить, что данные цели присущи и государственным инспекциям с некоторыми поправками. Их цели обусловлены сферой деятельности и, как правило, не выходят за её пределы. К целям государственных инспекций можно отнести обеспечение экономической, общественной и иных видов безопасности в зависимости от сферы деятельности, а также обеспечение состояния законности и правопорядка, развитие человека, защита его прав и свобод, совершенствование правовой системы, общества и государства и т.д.

Под предметом ведения понимаются общественные отношения, в которых компетентен орган государственной власти⁵. Исходя из такого понимания предмета ведения, следует, что каждая государственная инспекция обладает собственным уникальным кругом вопросов. Несмотря на это, предмет ведения любой государственной инспекции включает следующие вопросы, которые представлены в некотором общем виде.

В ведении любой государственной инспекции находится: организация и осуществление контрольно-надзорной деятельности; организация и осуществление производства по делам об административных

¹ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

² *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России: Учебник. М., 2018. С. 8-12.

³ *Глазунова Н.И.* Система государственного управления: учебник для вузов. М., 2003. С. 380.

⁴ *Лапина М.А.* Административное право. Курс лекций. М., 2009. С. 21-25.

⁵ *Шеремет К.Ф.* Компетенция местных Советов. М., 1968. С. 13.

правонарушениях и применение иных мер административного принуждения; предупреждение правонарушений; осуществление экспертной деятельности в рамках установленной сферы; взаимодействие с гражданами в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ и иными нормативными правовыми актами². Вместе с тем предмет ведения некоторых государственных инспекций обладает рядом специфических вопросов, которые обусловлены особенностями их административно-правового статуса. Например, осуществление разрешительно-лицензионной деятельности в определенной сфере общественных отношений³, охрана общественного порядка и розыск⁴, поиск и спасение людей⁵, организация и проведение расследования случаев причинения вреда жизни и здоровью физических лиц, имуществу⁶ и иные.

Сферы и отрасли государственного управления, в которых учреждаются и функционируют государственные инспекции, объединяются в три области государственного управления: экономическую, социально-культурную и административно-политическую. Сообразно этому можно выделить три вида государственных инспекций: 1) действующие в

¹ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

² ст. 355 Трудового кодекса Российской Федерации; п. 5. Положения о государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.12.2004 № 835 // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 2). Ст. 5499; п. 4 Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и нормативах их штатной численности // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2947 и др.

³ п. 5. Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.12.2004 г. № 835 // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 2). Ст. 5499; пп. «б» п. 11 Положения о Госавтоинспекции; и др.

⁴ П. 3 ст. 7 Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и нормативах их штатной численности, утв. Постановлением Правительства РФ от 16.06.1997 г. № 729 // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2947 и др.

⁵ ч. 15 п. 5. Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.12.2004 г. № 835 // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 2). Ст. 5499.

⁶ Ст. 357 ТК РФ.

экономической области (инспекции Федеральной налоговой службы, государственные инспекции труда, инспекции пробирного надзора Минфина России, жилищные инспекции¹, инспекции государственного строительного надзора субъектов Российской Федерации² и др.); 2) действующие в социально-культурной области (инспекции по охране объектов культурного наследия субъектов Российской Федерации³) и 3) действующие в административно-политической области (Госавтоинспекция МВД России, Государственная инспекция по маломерным судам МЧС России, Военная автомобильная инспекция Минобороны России, Военная автомобильная инспекция Росгвардии, уголовно-исполнительные инспекции ФСИН России, морские инспекции ФСБ России).

Можно отметить, что компетенционный блок административно-правового статуса государственных инспекций обладает значительным количеством особенностей, позволяющих в полной мере определить их место и роль в системе органов государственной власти, а также разграничить государственные инспекции и иные органы с контрольно-надзорными полномочиями. С другой стороны, организационный блок их статуса весьма схож со статусом остальных субъектов государственного управления⁴.

Таким образом, выявлены некоторые особенности административно-правового статуса государственных инспекций. Их более подробный анализ осуществляется в соответствующих параграфах настоящей работы.

¹ См., например: Постановление Правительства Самарской области от 10 апреля 2013 г. № 150 (в ред. от 31.10.2018 г.) «Об утверждении Положения о государственной жилищной инспекции Самарской области» // Волжская коммуна. 2013. 11 апреля; 2018. 7 ноября.

² См., например: Постановление Губернатора Амурской области от 3 августа 2007 г. № 453 (в ред. от 17.10.2018 г.) «Об утверждении Положения об инспекции государственного строительного надзора Амурской области» // Вестник администрации Амурской области. 2007. № 11.

³ См., например: Постановление Правительства Новгородской области от 21 декабря 2017 г. № 460 «Об инспекции государственной охраны культурного наследия Новгородской области» // Новгородские ведомости. 2017. 29 декабря.

⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. С. 393-395.

Исходя из особенностей административно-правового статуса государственных инспекций, видится, что данные органы являются государственными структурами с исполнительно-распорядительными полномочиями, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность и иные функции. Административно-правовой статус данных органов имеет ряд специфических особенностей, позволяющих выделить данный тип органов государственной власти среди иных субъектов государственного управления, обладающих контрольно-надзорными полномочиями (например, федеральных служб). В частности, *административно-правовой статус государственной инспекции* представляет собой систему прав и обязанностей (полномочий), реализуемых в рамках предмета ведения для достижения целей, задач, выполнения контрольно-надзорной и иных функций государственной инспекции и взаимодействия с вышестоящими органами (компетенционный блок), а также порядок её создания, реорганизации и ликвидации, определения её системы и структуры, штатов, подбора служащих и определения их правового положения (организационный блок).

1.2 Генезис административно-правовой организации государственных инспекций

В Российской Империи организационно-правовая форма инспекций как органов государственного управления не была широко востребована. Тем не менее существовал ряд государственных инспекций, которые играли заметную роль в системе управления государством. Появление первых из них приходится на середину XIX века, а к началу XX века уже существовал ряд инспекций, аналог которых функционирует и в настоящее время.

Развитие исследуемых органов государственного управления можно подразделить на ряд этапов в зависимости от востребованности данной организационно-правовой формы и целей, для достижения которых они задействовались.

Первый этап начинается в середине XIX века и заканчивается в октябре 1917 г. Примечательным для начального этапа их формирования было то, что их создание изначально не связывалось с осуществлением контрольно-надзорной деятельности. Так, образованная в 1841 г. инспекция сельского хозяйства южных губерний, находившаяся в подчинении Министерства Государственных Имуществ, была предназначена для распространения и поощрения улучшенного сельского хозяйства в отдельных губерниях, которые имели стратегическое значение для обеспечения населения продовольствием. Содержание её полномочий в первую очередь составляла деятельность, в современном понимании обозначаемая как мониторинг и оказание по его результатам государственных услуг. Мониторинг состоял в том, что инспекция наблюдала за ходом сельского хозяйства и собирала на местах точные и положительные сведения о состоянии различных частей сельского хозяйства, о существенных потребностях соответствующих губерний и о способах сбыта продовольствия. Предоставление государственных услуг заключалось в содействии наставлениями и предоставленными инспекции средствами развитию всех отраслей сельского хозяйства, характерных для соответствующих губерний. Указанные средства проявлялись, в частности, в том, что инспекция организовывала реализацию семян по умеренным ценам или предоставляла их бесплатно, обеспечивала закупку у крестьян коконов и шёлка, снабжала производителей сельскохозяйственной продукции корнями и отводками¹.

К концу XIX века были образованы фабричная, податная и тюремная инспекции.

С 1882 г. начинает свой отсчёт деятельность инспекции, предназначенной для осуществления надзора за соблюдением законодательства о труде. Изначально указанная инспекция, подчинявшаяся

¹ См.: Высочайше утверждённое положение об инспекции сельского хозяйства южных губерний от 28 мая 1841 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Том XVI. СПб., 1842. С. 415-418.

Министерству Финансов, не имела конкретного наименования, а её предназначение состояло в выполнении надзорных мероприятий за занятиями малолетних, работающих на мануфактурах, фабриках и заводах. На инспекторов были возложены: наблюдение за исполнением постановлений о занятиях малолетних рабочих и о посещении ими начальных училищ; составление с участием полицейских чинов протоколов о нарушениях соответствующих правил с направлением их в суд; поддержание в суде обвинения в отношении лиц, допустивших нарушения фабричного законодательства¹. В 1886 г. данный орган получил официальное наименование «фабричная инспекция», но круг дел при этом расширился: помимо реализации прежних полномочий, фабричные инспекторы осуществляли наблюдение за выполнением фабрикантами и рабочими правил, определяющих их взаимоотношения; распорядительные действия по применению правил в сфере труда и надзор за их исполнением; принятие мер к предупреждению споров и конфликтов между рабочими и фабрикантами посредством задействования согласительных процедур².

Должности податных инспекторов были учреждены в 1885 г.³, но они длительное время выполняли свои полномочия без введения организационно-правовой формы инспекции, и лишь в 1897 г. термин «податная инспекция» начинает фигурировать в нормативно-правовых актах⁴. Однако самостоятельную организационную структуру такая инспекция не представляла, поскольку под инспекцией здесь понималась не

¹ См.: Высочайше утверждённое мнение Государственного Совета от 1 июня 1882 г. «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах» // Собрание Узаконений. 1882. 29 июня. Ст. 426.

² Высочайше утверждённое мнение Государственного Совета от 3 июня 1886 г. «По проекту Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и об увеличении числа чинов фабричной инспекции» // Собрание Узаконений. 1886. 15 июля. Ст. 639.

³ См.: Высочайше утверждённое мнение Государственного Совета от 30 апреля 1885 г. «Об учреждении должностей Податных Инспекторов» // Собрание Узаконений. 1885. 24 мая. Ст. 430.

⁴ См.: Высочайше утверждённое мнение Государственного Совета от 6 января 1897 г. «Об усилении общего состава податной инспекции и введении оной в областях Забайкальской, Амурской, Приморской и Якутской» // Собрание Узаконений. 1897. 7 февраля. Ст. 160.

обособленная часть государственного аппарата, а совокупность податных инспекторов, должности которых учреждались в составе Казённой Палаты, а назначение на них производилось Министром Финансов. Деятельность податной инспекции не может быть охарактеризована как контрольно-надзорная, поскольку податные инспекторы не были уполномочены применять какие-либо принудительные меры. Выявляя незаконные действия, связанные с взиманием и распределением казённых сборов, они были уполномочены предоставлять соответствующие сведения в Казённую Палату. В целом их деятельность можно назвать надзорной, поскольку на податных инспекторов было возложено: постоянное наблюдение за правильностью торговли на закреплённых за ними участках; участие в генеральных поверках торговли; содействие Казённым Палатам в оценке доходности имущества, подлежащего обложению в доход казны; и др.

Надзорная деятельность осуществлялась также тюремной инспекцией, образованной в 1890 г. Губернские тюремные инспекторы осуществляли наблюдение за благоустройством в местах заключения, арестных домах, колониях и исправительных приютах, а также за исполнением всех требований закона о порядке содержания арестантов¹.

Необходимо отметить, что деятельность государственных инспекций в первый период отличалась преимущественно надзорным характером, за исключением инспекции сельского хозяйства южных губерний. Они проводили проверку законности управленческих действий и решений, деятельности подвластных объектов, но не применяли административно-принудительных мер, включая меры карательного характера, что объяснялось отсутствием в Российской Империи института административной ответственности и возможности применения наказаний в административном порядке.

¹ См.: Высочайше утверждённое мнение Государственного Совета от 21 марта 1890 г. «Об учреждении губернской тюремной инспекции» // Собрание Узаконений. 1890. 22 мая. Ст. 407.

Революционные события февраля и октября 1917 года привели к слому существовавшей в Российской Империи модели государственного управления. В основе идеологии вставших во главе государства большевиков находился постулат о передаче всей полноты власти советам – принципиально новым органам, создание которых предполагало вовлечение широких народных масс – рабочих и крестьян – в процесс государственного управления.

Переход к новой модели построения системы органов государственного управления сопровождался упразднением существовавших ранее институтов публичной власти и не мог не привести к отсутствию системности в построении новой структуры государственно-властных субъектов. Органы, призванные разрешать отдельные вопросы государственного управления, создавались по мере необходимости для решения текущих хозяйственных, социально-культурных и административно-политических задач.

Для обеспечения законности и дисциплины в деятельности различных субъектов в рамках соответствующих областей государственного управления объективно потребовалось осуществление контрольно-надзорной деятельности с созданием необходимых органов или контрольно-надзорных подразделений органов более широкой компетенции. Уже в октябре 1917 года нормативными актами советской власти предусматривается учреждение специальных контрольно-надзорных органов – инспекций. С этого момента следует исчислять начало *второго этапа* развития государственных инспекций, который заканчивается в 1957 году.

Впервые в актах советской власти деятельность инспекций была предусмотрена п. 11 Постановления НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. «О жилищном моратории»¹, где говорилось о необходимости предоставления местным самоуправлениям поселений с числом жителей менее десяти тысяч возможности создания жилищной инспекции, хотя изначально правовым

¹ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 13.

основанием создания таких инспекций были нормативные правовые акты Временного правительства. Отдельным нормативным правовым актом предусматривалось право и городских самоуправлений учреждать жилищные инспекции; в их ведении находилось также определение организационных и компетенционных основ деятельности данных инспекций¹. Таким образом, центральные органы государственного управления не регламентировали структурно-организационных основ их функционирования и круг разрешаемых ими вопросов, предоставляя возможность городским самоуправлениям самостоятельно осуществлять правовую регламентацию в данной сфере.

Практически одновременно было определено нормативное основание контрольно-надзорной деятельности в сфере труда, осуществляемой Инспекцией Труда в целях защиты трудящихся от неограниченной продолжительности рабочего времени. Контрольно-надзорная деятельность данного органа включала и меры разрешительной системы, включая выдачу специальных разрешений на сверхурочные работы, в которых указывались дневная продолжительность таковых работ и срок их осуществления. В ряде случаев предусматривался уведомительный порядок привлечения к сверхурочным работам с подачей в инспекцию простого заявления². Однако соответствующие правила были разработаны для целей реализации ранее принятого законодательства – Устава о промышленном труде 1913 г.³, который продолжал действовать после прихода к власти большевиков и послужил основой для последующей кодификации трудового законодательства. Вместе с тем до принятия Кодекса законов о труде РСФСР от 10 декабря 1918 г.⁴ (КЗоТ РСФСР 1918 г.) были приняты дополнительные

¹ См.: п. 3 Постановления НКВД РСФСР от 30 октября 1917 г. «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса» // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 14.

² См.: п. 19 Декрета СНК РСФСР от 29 октября 1917 г. «О восьмичасовом рабочем дне» // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 10.

³ Свод законов Российской Империи. Т. XI. Ч. 2. СПб., 1913.

⁴ СУ РСФСР. 1918. № 87-88. Ст. 905.

меры по усилению нормативно-правовой основы деятельности Инспекций Труда. Декретом СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «Об Инспекции Труда»¹ были определены:

1) организационная подчинённость Инспекций Труда на центральном и местном уровнях (они находились в ведении Народного Комиссариата Труда и его местных органов – Отделов Охраны Труда, что отражало новый порядок территориального построения деятельности центральных органов государственного управления);

2) отказ от дробления инспекций по отраслевому и функциональному признакам, которое было установлено Уставом о промышленном труде (упразднены Фабричная и Горная Инспекции, а вместе с ними ликвидированы Главное по фабричным и горным делам присутствие, а также Губернские и областные по фабричным делам и горнозаводским делам присутствия);

3) порядок замещения должностей Инспекторов и Инспектрисс Труда, которые избирались на заседаниях Советов Профессиональных Союзов и Общегородских или Окружных Страховых Касс по их соглашению. В случае отсутствия в районе одной из указанных организаций местный Комиссар Труда созывал конференцию из представителей страховых и профессиональных организаций в равном числе, которая избирала Инспекторов и Инспектрисс Труда с последующим их утверждением областными Комиссарами Труда. Данные требования были призваны повысить демократические начала в формировании персонального состава названных инспекций;

4) компетенция Инспекций Труда, в ведение которых входило наблюдение и осуществление контрольно-надзорной деятельности за проведением в жизнь декретов, постановлений и иных актов советской власти в области охраны интересов трудящихся масс, а равно и непосредственное принятие необходимых мер по охране безопасности,

¹ СУ РСФСР. 1918. № 36. Ст. 474.

жизни и здоровья рабочих и работниц, включая применение административно-принудительных мер в виде денежных взысканий в пределах, установленных особой инструкцией. В детализированном виде контрольно-надзорные полномочия Инспекторов и Инспектрисс Труда были определены в Постановлении НКТ РСФСР от 31 июля 1918 г. «О Наказе Инспекции Труда»¹. Впоследствии их деятельность была распространена и на случаи привлечения так называемых нетрудовых элементов к трудовой повинности в целях использования незанятой рабочей силы для общественно полезной работы; за использованием их труда также осуществлялась контрольно-надзорная деятельность².

С принятием КЗоТ РСФСР 1918 г. соответствующие правила, затрагивающие организацию и компетенцию Инспекций Труда, были приведены в систематизированный вид и сгруппированы в отдельном разделе названного закона.

В экономической области государственного управления следует назвать также созданные в первые годы советской власти лесные и торговые инспекции, однако порядок их организации и деятельности подробно не был регламентирован.

Организация лесного надзора на высшем уровне государственного управления была возложена на Центральную Лесную Инспекцию, которая находилась в ведении Центрального Управления Лесов Республики. В полномочия данного управления входила обязанность разъяснять инструкцию по ведению учёта лесов местным органам учётной инспекции, а также исправлять учётные и кадастровые сведения, для чего представители технических органов Центральной Лесной Инспекции командировались на места³.

¹ СУ РСФСР. 1918. № 56. Ст. 620.

² См.: п. 6 Постановления НКТ РСФСР от 11 декабря 1918 г. «О проведении трудовой повинности (Инструкция)» // СУ РСФСР. 1918. № 90. Ст. 919.

³ См.: ст. 74 Декрета ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах» // СУ РСФСР. 1918. № 42. Ст. 522.

В сфере торговли контрольно-надзорную деятельность осуществляли торговые инспекции, круг ведения которых был установлен различными нормативными правовыми актами. Городские (уездные) торговые инспекции наряду с местными Губернскими Отделами Народного Комиссариата Торговли и Промышленности осуществляли регистрацию торговых книг¹. Организация торговых инспекций была возложена на Главпродукт (Главное Управление Продуктораспределения Народного Комиссариата Продовольствия), который ведал всем делом снабжения населения монопольными и немонопольными продуктами промышленного и кустарного производства, а также проводил другие меры по регулированию товарообращения в стране².

В социально-культурной области были приняты меры по упразднению тех инспекций, которые были учреждены до установления советской власти. Речь идёт о губернских инспекциях, осуществлявших контрольно-надзорную деятельность в отрасли образования. Постановлением Наркомпроса РСФСР от 20 января 1918 г. «Об упразднении должностей директоров, инспекторов народных училищ, и губернских дирекций и инспекций»³, были ликвидированы как губернские инспекции вместе с их канцеляриями, так и должности инспекторов народных училищ, а всё делопроизводство передано отделам народного образования при местных советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

К числу инспекций, которые функционировали в административно-политической области государственного управления в исследуемый период, следует отнести Высшую Военную Инспекцию, которая являлась военным учреждением, подчинённым Революционному Военному Совету Республики

¹ См.: ст. 11 Декрета СНК РСФСР от 27 июля 1918 г. «О торговых книгах» // СУ РСФСР. 1918. № 59. Ст. 652.

² См.: п. 6, 9 Декрета СНК РСФСР от 21 ноября 1918 г. «Об организации снабжения населения всеми продуктами и предметами личного потребления и домашнего хозяйства» // СУ РСФСР. 1918. № 83. Ст. 879.

³ СУ РСФСР. 1918. № 17. Ст. 251.

и работающим по его заданиям¹, а также ряд иных – Инспекцию военно-учебных заведений²; Инспекцию Красного воздушного флота, входившую в состав Главного управления воздушного флота³. Организация и компетенция данных органов остались вне нормативно-правового регулирования.

Таким образом, уже в первые годы становления советской власти было организовано функционирование ряда контрольно-надзорных органов – государственных инспекций, степень нормативно-правового регулирования деятельности которых существенно различалась в зависимости от значимости социально-политических задач, стоявших перед центральными органами государственного управления. Детальная регламентация организации и компетенции была характерна для Инспекций Труда, что соответствовало идеологическим приоритетам, связанным с избавлением рабочих и крестьян от эксплуататорского воздействия.

В целях улучшения жилищных условий жизни населения и надзора за санитарным состоянием жилых помещений в населённых пунктах РСФСР была учреждена жилищно-санитарная инспекция, на которую возлагалась организация жилищно-санитарного надзора за жилыми помещениями. Общее руководство и организация деятельности жилищно-санитарной инспекции подлежало ведению Народного Комиссариата Здравоохранения. Однако информации о том, каким образом деятельность данной инспекции была организована на местах, в нормативных правовых актах того периода не содержится. Это был контрольно-надзорный орган, в задачи деятельности которого входили такие вопросы, как: 1) обследование жилищно-санитарных условий жизни населения и разработка мероприятий по их улучшению; 2)

¹ См.: п. 3 Постановления ВЦИК от 30 сентября 1918 г. «О Революционном Военном Совете (положение)» // СУ РСФСР. 1918. № 97. Ст. 978.

² См.: п. 7 Приказа Реввоенсовета РСФСР от 7 октября 1921 г. № 2199 «О введении в действие Положения о главном начальнике военно-учебных заведений и главном управлении военно-учебных заведений и штата главного управления военно-учебных заведений» // Сборник приказов Революционного Военного Совета Республики. Л., 1921.

³ См.: Приказ Реввоенсовета РСФСР от 3 октября 1921 г. № 2186 «О введении в действие Положения о главном Управлении Рабоче-Крестьянского Красного воздушного Флота» // Сборник приказов Революционного Военного Совета Республики. Л., 1921.

ведение жилищно-санитарной статистики; 3) участие в разработке планов городского и сельского строительства и других общих вопросов жилищной строительной практики; 4) участие в рассмотрении планов новых построек, дача по ним своих заключений и предварительный осмотр вновь построенных жилых помещений, для установления их санитарной и строительной непригодности; 5) текущий надзор за выполнением жилищно-санитарных правил; 6) содействие делу правильного расселения в жилых помещениях необеспеченных групп населения; 7) участие в работах по санитарному просвещению в области жилищного вопроса¹.

Контрольно-надзорная деятельность в сфере театрального дела возлагалась на соответствующую инспекцию. Для урегулирования всего театрального дела России был учреждён Центральный Комитет при Народном Комиссариате по Просвещению (Центротеатр). Автономные театры (то есть театры, культурная ценность которых признавалась Центротеатром и которые находились в руках зарекомендовавших себя и устойчивых коллективов) обязаны были предоставлять ежегодный отчет Центротеатру о художественной и материальной стороне своей деятельности за год. Центротеатр был уполномочен проверять показания правлений автономных театров через органы Государственного Контроля и через собственную инспекцию². Организация указанной инспекции в нормативных правовых актах не была урегулирована.

Об отдельных инспекциях, действовавших в экономической области государственного управления, имеются лишь упоминания в нормативных правовых актах, согласно тексту которых можно выявить лишь отдельные их полномочия. В частности, речь идёт об Инспекции Косвенных Налогов и Инспекции Управления Государственными Заводами Винокуренной Промышленности, которые были уполномочены осуществлять дознание по

¹ Постановление СНК РСФСР от 18 июня 1919 г. «О санитарной охране жилищ» // СУ РСФСР. 1919. № 27. Ст. 299.

² См.: п. 13 Декрета СНК РСФСР от 26 августа 1919 г. «Об объединении театрального дела» // СУ РСФСР. 1919. № 44. Ст. 440.

делам о нарушениях правил изготовления и продажи спирта и крепких спиртных напитков, в том числе в случаях изготовления без разрешения спирта, крепких спиртных напитков и не относящихся к спиртным напиткам спиртосодержащих веществ¹. Осуществление контрольно-надзорной деятельности за торговлей на рынках и в помещениях сельскохозяйственными продуктами возлагалось на Налоговую Инспекцию Народного Комиссариата Продовольствия и местных продовольственных органов, которым предоставлялось право привлекать нарушителей к ответственности в административном порядке².

В 1920 г. была образована санитарная инспекция в ведении Народного Комиссариата Труда и Социального Обеспечения РСФСР, имевшая своей задачей организацию и осуществление надзора за санитарно-гигиеническими условиями физического и умственного труда всех трудящихся. К числу целей такого надзора относилось: 1) возможно более полное исследование условий труда, могущих влиять на жизнь и здоровье рабочих, и накопление всех необходимых научных, статистических и прочих материалов для широкой и планомерной борьбы с профессиональными и производственными вредностями; 2) непосредственное принятие мер к улучшению санитарно-гигиенических условий труда рабочих и 3) контрольно-надзорная деятельность по проверке проведения в жизнь всех обязательных требований в области профессиональной гигиены и фабричной санитарии. Деятельность санитарной инспекции должна была осуществляться при взаимном содействии и в полном контакте с инспекцией труда. В организационном отношении деятельность данных инспекций получила детальное нормативно-правовое закрепление. В своей деятельности санитарный инспектор непосредственно подчинялся Подотделу Охраны Труда при Губернских

¹ См.: п. 12 Постановления СНК РСФСР от 19 декабря 1919 г. «О воспрещении на территории Р.С.Ф.С.Р. изготовления и продажи спирта, крепких напитков и не относящихся к напиткам спиртосодержащих веществ» // СУ РСФСР. 1920. № 1-2. Ст. 2.

² См.: Декрет СНК РСФСР от 19 июля 1921 г. «Инструкция о порядке открытия и производства всякой торговли и правила надзора за ней» // СУ РСФСР. 1921. № 57. Ст. 356.

Отделах Труда и Социального Обеспечения, получая от него необходимые директивы и перед ним же отчитываясь. Каждый инспектор действовал в пределах своего участка, точные границы которого определялись Губернским Подотделом Охраны Труда. Деятельность санитарной инспекции в пределах всей губернии объединялась и регулировалась периодическими погубернскими совещаниями участковых инспекторов с участием представителей инспекции труда, технической врачебно-санитарной организации Губернского Отдела Здравоохранения и Губернского Совета Профессиональных Союзов¹.

Также в ведении Народного Комиссариата Труда и Социального Обеспечения находилась техническая инспекция, целью которой было осуществление на местах технического надзора за безопасностью работ в фабрично- и горнозаводских, горных, сельскохозяйственных, строительных, транспортных, торговых и других предприятиях, учреждениях и хозяйствах (государственных, общественных и частных), изучение всех условий безопасности труда для введения дальнейших усовершенствований и улучшений в области техники безопасности, а также для выполнения специальных экспертиз по предложениям Народного Комиссариата Труда и Социального Обеспечения, местных Отделов Труда и Социального Обеспечения, инспекции труда, органов судебной власти и профессиональных союзов. В своей текущей повседневной деятельности технические инспекторы непосредственно подчинялись Губернским Подотделам Охраны Труда и выполняли все задания местной коллегии надзора, а в случае отсутствия таковой – инспекторов труда соответствующих участков. В специальной области технического надзора их деятельность объединялась периодическими погубернскими совещаниями технических инспекторов при участии представителей от инспекторов труда и санитарных инспекторов. Каждый технический инспектор действовал в

¹ См.: Постановление Народного Комиссариата Труда и Социального Обеспечения РСФСР от 15 января 1920 г. «Наказ Санитарным Инспекторам» // СУ РСФСР. 1920. № 40-41. Ст. 181.

пределах своего участка, точные границы которого определялись Губернским Подотделом Социальной Охраны Труда¹.

Для реализации идеологического постулата советской власти о необходимости участия широких рабоче-крестьянских масс в управлении делами государства была организована Рабоче-Крестьянская Инспекция, осуществлявшая государственный контроль во всех областях государственного управления в целях обеспечения быстрого и целесообразного осуществления декретов и постановлений советской власти. Рабоче-Крестьянская Инспекция наделялась правами Народного Комиссариата. Её основной задачей была борьба с бюрократизмом и волокитой в советских учреждениях, усиление фактического контроля путём проведения ревизий и обследования всех органов советской власти в области управления и в хозяйственной области, а также общественных организаций, наблюдение за проведением в жизнь всех декретов и постановлений советской власти в центре и на местах, и за целесообразным их применением, а также проверка деятельности всех органов советской власти с точки зрения законности и достигнутых на деле результатов. Особенность комплектования кадрового состава Рабоче-Крестьянской Инспекции состояла в выборности её членов. Выборы проходили по фабрикам, заводам, предприятиям, а в волостях и посёлках – на сельских и волостных собраниях избирателей и на беспартийных рабоче-крестьянских конференциях².

В целях обеспечения сохранности продовольствия при его перевозках железнодорожным транспортом была организована Инспекция Народного Комиссариата Продовольствия по холодному транспорту (Хлад. Инспекция) на правах самостоятельного отдела этого Комиссариата. Её создание было обусловлено «соглашением о взаимоотношениях между Народным

¹ См.: Постановление Народного комиссариата труда и социального обеспечения РСФСР от 6 февраля 1920 г. «Наказ Техническим Инспекторам» // СУ РСФСР. 1920. № 40-41. Ст. 182.

² См.: Декрет ВЦИК от 8 февраля 1920 г. «О Рабоче-Крестьянской Инспекции (Положение)» // СУ РСФСР. 1920. № 16. Ст. 94.

Комиссариатом Путей Сообщения и Народным Комиссариатом Продовольствия по вопросам перевозки скоропортящихся грузов в изотермических вагонах». В круг ведения указанной Инспекции входило общее наблюдение за постройкой всех технических средств холодного транспорта, надзор за исправным состоянием и улучшением таковых и за рациональным использованием их для перевозок скоропортящихся продовольственных грузов, а также наблюдение за холодильными перевозками¹. Порядок организации её подразделений на местах урегулирован не был.

Последующее формирование государственных инспекций связано с созданием Союза ССР; новые инспекции имели статус общесоюзных. Кроме того, ряд государственных инспекций, которые ранее были созданы в РСФСР, получили вышестоящую инстанцию в виде аналогичной общесоюзной инспекции. В частности, на общесоюзном уровне были сформированы рабоче-крестьянская инспекция, инспекция по косвенным налогам, инспекция труда, техническая инспекция, санитарная инспекция, торговая инспекция.

Необходимость обеспечения продовольственной безопасности на территории всего Союза ССР обусловила учреждение специального органа для осуществления контрольно-надзорной деятельности за качеством зерна – государственной хлебной инспекции, входившей в ведение Народного Комиссариата Продовольствия СССР. Государственная хлебная инспекция должна была иметь свои органы: 1) во всех хлебопроизводящих районах; 2) на всех элеваторах, кому бы они ни принадлежали, и 3) в портах, через которые происходит вывоз зерна за границу. В ведении органов государственной хлебной инспекции находились государственные хлебоинспекционные лаборатории, принадлежавшие Народному Комиссариату Продовольствия СССР и организуемые государственной

¹ См.: Декрет СНК РСФСР от 10 мая 1921 г. «Положение об Инспекции Народного Комиссариата Продовольствия по холодному транспорту (Хлад. Инспекция)» // СУ РСФСР. 1921. № 47. Ст. 229.

хлебной инспекцией¹. Впоследствии государственная хлебная инспекция была передана в ведение Народного Комиссариата по Внутренней Торговле Союза ССР².

Следует отметить узкоспециализированный характер деятельности ряда государственных инспекций. Так, при Главной инспекции по качеству Комитета по заготовкам сельскохозяйственных продуктов при СНК Союза ССР были организованы: а) Государственная инспекция по качеству коконов шелка и б) Государственная инспекция по качеству волокна новых лубяных культур (кенаф, кендырь, рами и др.)³. В целях обеспечения безопасности на производстве была образована инспекция, деятельность которой носила узкоспециализированный характер, – Инспекция Народного комиссариата местной промышленности по котлонадзору, на которую возлагалась контрольно-надзорная деятельность за отдельными агрегатами (паровыми котлами, сосудами под давлением, баллонами, лифтами и подъемными кранами), а также выдача разрешений на установку и пуск в эксплуатацию объектов котлонадзора⁴. Система Народного Комиссариата Местной Топливной Промышленности РСФСР включала Главную инспекцию по качеству торфа⁵, узкий характер деятельности которой очевиден.

В состав Народного Комиссариата Почт и Телеграфов СССР входила Инспекция, ведавшая планомерным обследованием и инструктированием местных управлений и предприятий народной связи, осмотром линий и

¹ См.: Постановление СНК СССР от 14 августа 1923 г. «О государственной хлебной инспекции» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 13. Ст. 356.

² См.: Постановление СНК СССР от 31 июля 1924 г. «О передаче единой государственной хлебной инспекции в ведение Народного Комиссариата по Внутренней Торговле Союза ССР» // СЗ СССР. 1924. № 3. Ст. 44.

³ См.: Постановление СНК СССР от 4 июля 1933 г. № 1372 «Об образовании инспекции по качеству коконов шелка и волокна новолубяных культур» // СЗ СССР. 1933. № 43. Ст. 258.

⁴ См.: п. 2 Постановления СНК РСФСР от 11 сентября 1937 г. «О котлонадзоре» // СУ РСФСР. 1937. № 12. Ст. 128.

⁵ См.: Постановление СНК РСФСР от 9 ноября 1939 г. № 643 «О мероприятиях по организации Народного Комиссариата Местной Топливной Промышленности РСФСР» // СП РСФСР. 1940. № 1. Ст. 1.

проводов и осуществлявшая контрольно-надзорную деятельность за ведением в отдельных случаях строительных работ¹.

Межотраслевое регулирование в области экономики на общесоюзном уровне было связано с учреждением инспекции по прямым налогам, подчинявшимся Народному Комиссариату Финансов СССР. В состав данной инспекции входили участковые инспекторы, их помощники и агенты. Инспекторы по прямым налогам были уполномочены производить исчисление и взимание общегосударственных и местных налогов, руководить деятельностью подчинённых им помощников и агентов, осматривать торговые и промышленные заведения, поверять их торговые книги и документы на предмет обложения их прямыми налогами². Впоследствии в системе данного народного комиссариата были образованы налоговые инспекции³.

Следует отметить, что государственные инспекции, функции которых связаны с проверкой финансовой деятельности организаций, в отношении которых осуществлялись контрольно-надзорная деятельность, создавались в составе органов и отраслевого государственного управления. Так, Постановлением СНК СССР от 3 марта 1932 г. № 239 «Об организации в составе Народного комиссариата земледелия Союза ССР Главной финансовой инспекции»⁴ в целях осуществления контрольно-надзорных мероприятий за финансовой деятельностью совхозов и машинотракторных станций в составе Народного комиссариата земледелия Союза ССР организована Главная финансовая инспекция с отделениями в республиканских, краевых и областных центрах.

¹ См.: п. 7 Постановления ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. «Положение о Народном Комиссариате Почт и Телеграфов Союза Советских Социалистических Республик» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10. Ст. 305.

² См.: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 1 октября 1926 г. «Положение о наружном налоговом надзоре» // СЗ СССР. 1926. № 67. Ст. 505.

³ См.: Постановление СНК СССР от 29 апреля 1937 г. № 697 «Об утверждении Положения о налоговых инспекторах и налоговых ревизорах» // СЗ СССР. 1937. № 30. Ст. 122.

⁴ СЗ СССР. 1932. № 16. Ст. 90.

В 1931 году в системе рабоче-крестьянской инспекции Союза ССР и союзных республик, при краевых, областных и районных рабоче-крестьянских инспекциях крупных промышленных районов была организована государственная инспекция цен, которая исполняла свои полномочия через соответствующую сеть государственных инспекторов цен. Её функции существенно отличались от функций рабоче-крестьянской инспекции, поскольку последняя осуществляла надведомственный контроль, а государственная инспекция цен – контрольно-надзорную деятельность. Это проявлялось в том, что указанный орган государственного управления: а) осуществлял систематическое наблюдение за розничными ценами на товары в торговой сети кооперации и государственной торговли путём обхода магазинов, лавок, ларьков и т.д.; б) организовывал на местах приём и рассмотрение жалоб потребителей о нарушении торгующими организациями установленных розничных цен. Указание государственных инспекторов цен об устранении обнаруженных нарушений установленных розничных цен являлось обязательным для заведующих магазинов, лавок, ларьков и подлежало немедленному исполнению. Органы государственной инспекции цен (республиканские, краевые, областные и районные) имели право: а) давать кооперативным и государственным торговым организациям обязательные указания о наложении на лиц, виновных в нарушении установленных цен, дисциплинарных взысканий, вплоть до увольнения от должности; б) налагать на лиц, виновных в нарушении установленных цен, штрафы в пределах до 100 рублей¹.

С 1935 г. начинает свою историю Государственная Автомобильная Инспекция, которая изначально была организована при Всесоюзном Центральном Управлении шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (Цудортрансе)², а с 1936 г. перешла в подчинение Главного

¹ См.: Постановление СНК СССР от 20 ноября 1931 г. № 968 «Об организации государственной инспекции цен» // СЗ СССР. 1931. № 67. Ст. 450.

² См.: Постановление СНК СССР от 23 июля 1935 г. № 1529 «Положение о Государственной Автомобильной Инспекции Цудортранса» // СЗ СССР. 1935. № 41. Ст.

Управления Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР¹. Должностные лица данной инспекции были наделены широкими полномочиями по применению мер административного принуждения, в том числе они имели право: а) беспрепятственно посещать и производить обследования автомобильных хозяйств, гаражей, ремонтных заводов и мастерских; б) приостанавливать эксплуатацию автомобилей, техническое состояние которых угрожает безопасности движения; в) налагать за нарушение установленных правил по автомобильному транспорту денежные штрафы на виновных лиц в размере до 100 руб. самостоятельно и до 300 руб. с утверждения начальника республиканского, краевого или областного управления Рабоче-Крестьянской милиции; г) ставить перед квалификационной комиссией вопрос о лишении шоферов права управления авто-мото-машинами за систематическое грубое нарушение правил управления машинами.

Впоследствии и в иных транспортных отраслях в целях осуществления контрольно-надзорной деятельности были учреждены свои инспекции – Главная судоходная инспекция Народного Комиссариата Речного Флота Союза ССР² и Главная морская инспекция Народного Комиссариата Морского Флота СССР³.

Совершенствование государственного управления сельским хозяйством потребовало учреждения специальных органов для осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии и охотничьего хозяйства. В этих целях при Главном Ветеринарном Управлении Народного Комиссариата Земледелия Союза ССР и ветеринарных управлениях

349.

¹ См.: Постановление СНК СССР от 3 июля 1936 г. № 1182 «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного Управления Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР» // СЗ СССР. 1936. № 36. Ст. 318а.

² См.: Постановление СНК СССР от 17 июня 1939 г. № 879 «О структуре Народного Комиссариата Речного Флота СССР» // СП СССР. 1939. № 39. Ст. 277.

³ См.: Постановление СНК СССР от 25 мая 1939 г. № 748 «О структуре Народного Комиссариата Морского Флота СССР» // СП СССР. 1939. № 35. Ст. 240.

народных комиссариатов земледелия союзных и автономных республик и краевых (областных) земельных управлений была образована ветеринарная инспекция¹. В 1939 г. в автономных республиках, краях, областях и округах была организована Государственная охотничья инспекция при советах народных комиссаров АССР и при исполнительных комитетах краевых, областных и окружных советов депутатов трудящихся².

Дальнейшая модернизация государственного управления в финансово-бюджетной сфере также привела к учреждению в 1936-1937 гг. новых государственных инспекций по отдельным сферам государственного управления. В системе Народного Комиссариата Финансов Союза ССР были учреждены бюджетные³ и страховые инспекции. В каждом районном финансовом отделе была образована районная страховая инспекция в составе: старшего (районного) страхового инспектора, участковых страховых инспекторов и страхового бухгалтера. Особенность компетенции данных субъектов государственного управления состояла в том, что помимо контрольно-надзорной деятельности они осуществляли оказание государственных услуг в сфере страхования. Районные страховые инспекции осуществляли все виды добровольного страхования (сверхокладное имущественное страхование, личное страхование, добровольное страхование домашнего имущества и проч.)⁴.

Нужно отметить, что оказание инспекциями государственных услуг стало характерно и для социально-культурной области. Так, с 1937 года в краевых и областных отделах народного образования и в наркомпросах автономных советских социалистических республик были организованы

¹ См.: п. 29 Ветеринарного Устава Союза ССР, утв. Постановлением ЦИК СССР от 13 января 1937 г. // СЗ СССР. 1936. № 58. Ст. 4466.

² См.: Постановление СНК РСФСР от 10 апреля 1940 г. № 233 «Об утверждении Положения о Государственной охотничьей инспекции» // СП РСФСР. 1940. № 9. Ст. 27.

³ См.: Постановление ЦИК СССР № 60, СНК СССР № 945 от 27 мая 1936 г. «Положение о Народном Комиссариате Финансов Союза ССР» // СЗ СССР. 1936. № 29. Ст. 268.

⁴ См.: Постановление СНК СССР от 29 апреля 1937 г. № 700 «Об утверждении Инструкции Народного Комиссариата Финансов Союза ССР о работе страховых инспекций районных финансовых отделов в сельских местностях» // СЗ СССР. 1937. № 30. Ст. 125.

инспекции по иностранным языкам, которым были поручены руководство обучением иностранным языкам в неполной средней и средней школе, подготовка кадров для этой сети, а также общее и методическое руководство сетью обучения взрослых иностранным языкам¹. Инспекция по физкультурной работе в вузах и техникумах Всесоюзного Комитета по Делах Физической Культуры и Спорта при СНК Союза ССР была предназначена для руководства физическим воспитанием учащихся в высших учебных заведениях, техникумах и приравненных к ним учебных заведениях (академии, педагогически училища и др.), в том числе посредством организации студенческих спортивных мероприятий всесоюзного значения (спартакиады, межнаркоматские соревнования и т.д.).²

В 1946 году народные комиссариаты были заменены министерствами, однако это не имело последствий для организации государственных инспекций в их структуре; все инспекции, которые существовали до этого момента, продолжили функционировать.

Таким образом, можно подвести итог первого этапа развития государственных инспекций. Во-первых, отсутствовала какая-либо система в создании и организации деятельности государственных инспекций. Они создавались по мере необходимости начиная с момента прихода к власти большевиков. Создание первых инспекций (трудовых и др.) соответствовало идеологическим целям пришедших к власти в результате революции сил. В особенности это касается рабоче-крестьянских инспекций, которые были организованы для обеспечения участия широких народных масс в управлении делами государства. Во-вторых, они носили весьма многочисленный характер и их количество постоянно увеличивалось за счёт совершенствования отраслей и сфер государственного управления,

¹ См.: п. 1-2 Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 20 сентября 1937 г. «О мерах по улучшению обучения иностранным языкам» // СУ РСФСР. 1937. № 12. Ст. 131.

² См.: Постановление СНК СССР от 16 марта 1940 г. № 350 «Об утверждении Положения о Всесоюзном Комитете по Делах Физической Культуры и Спорта при СНК Союза ССР» // СП СССР. 1940. № 7. Ст. 209.

увеличения количества отраслевых предприятий и учреждений, развития транспорта, что требовало принятия правил их деятельности или функционирования, а также организации контрольно-надзорной деятельности в соответствующих отраслях и сферах. В-третьих, государственные инспекции не создавались в качестве самостоятельных органов государственного управления (за исключением Народного Комиссариата Рабоче-Крестьянской Инспекции), а были встроены в структуру органов государственного управления. Это связано с тем, что они были призваны обеспечивать законность и дисциплину в каждой сфере или отрасли государственного управления, руководимой соответствующим народным комиссариатом, а впоследствии министерством, для чего в структуре этих органов создавались инспекции. Это нередко приводило к созданию узкоспециализированных инспекций, которые учреждались для осуществления контрольно-надзорной деятельности по отдельным направлениям функционирования того или иного народного комиссариата (министерства). В-четвёртых, приоритетным направлением функционирования государственных инспекций была контрольно-надзорная деятельность, для осуществления которой предназначалось абсолютное большинство государственных инспекций. В то же время предусматривалась реализация ими мероприятий государственному надведомственному контролю (рабоче-крестьянские инспекции) и оказанию государственных услуг (страховых услуг, по обучению иностранным языкам, по обеспечению возможности участия граждан в физкультурно-спортивных мероприятиях).

Третий этап развития государственных инспекций (1957-1965 гг.) обусловлен такими моментами, как пересмотр предельно централизованной модели осуществления государственно-управленческой деятельности, а также попытка существенной реорганизации государственного управления народным хозяйством по территориальному принципу взамен отраслевого.

Изменение модели государственного управления затронуло экономическую область. Порядок руководства промышленностью и

строительством в новом формате был обозначен в ходе февральского Пленума ЦК КПСС (1957 г.), где было решено отказаться от управления посредством отраслевых министерств и перейти к управлению на основе территориального принципа с созданием экономических административных районов и учреждением в них советов народного хозяйства (совнархозов). Верховным Советом СССР был принят Закон СССР от 10 мая 1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством»¹. Данный закон предопределил экономико-административное деление территории Союза ССР, что подразумевало выделение 105 экономических административных районов, возглавляемых совнархозами, которые стали основными органами управления экономикой. Им были переданы функции экономических министерств отраслевой направленности, а последние подвергнуты ликвидации.

Во главе системы совнархозов на основании данного закона встал Государственный плановый комитет Совета Министров СССР. Порядок организации и деятельности совнархозов был отражён в Положении о совете народного хозяйства экономического административного района². В их структуру входили отраслевые главные управления, управления и отделы. В данном нормативном правовом акте закреплялось, что совнархозы, образуемые в экономических административных районах, осуществляя государственное управление промышленностью и строительством, призваны развивать производительные силы в соответствующих районах с всесторонним использованием имеющихся резервов производства. Указанные субъекты управления были наделены организационно-властными полномочиями в отношении организаций, которые находились на подведомственной им территории.

В структурных элементах совнархозов создавались территориальные подразделения на местах в пределах соответствующего экономического

¹ Ведомости ВС СССР. 1957. № 11. Ст. 275.

² Утв. Постановлением Совмина СССР от 26 сентября 1957 г. № 1150 // СП СССР. 1957. № 12. Ст. 121.

административного района, что касалось и инспекций. Например, в структуре совнархозов учреждались инспекции безопасности мореплавания и портового надзора флота рыбной промышленности с местными органами портового надзора, имевшие в своём составе капитанов рыбных портов и инспекторов безопасности мореплавания и портового надзора флота рыбной промышленности¹.

Территориальный способ управления строительством и промышленностью за небольшой период его использования обусловил высокую степень раздробленности управления соответствующими отраслями и потребовал усиления координации со стороны центральных органов управления. В 1960–1964 гг. предпринимались попытки усовершенствования территориального управления. В 1960 г. в ряде республик, в том числе и в РСФСР, были созданы совнархозы республиканского уровня², которые осуществляли координацию деятельности нижестоящих совнархозов, однако к 1965 г. было окончательно выявлено, что организация управления отраслями промышленности посредством совнархозов не принесла существенных экономических результатов, в связи с чем была восстановлена отраслевая модель управления с воссозданием отраслевых министерств. На основании Закона СССР от 2 октября 1965 г. № 4041-V «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» совнархозы были упразднены³.

Обобщая указанный период, следует отметить, что государственные инспекции были организованы двумя способами:

¹ См.: п. 1 и 4 Положения об инспекциях безопасности мореплавания и портового надзора флота рыбной промышленности советов народного хозяйства экономических административных районов, утв. Постановлением Совмина РСФСР от 27 ноября 1957 г. № 1251 // СП РСФСР. 1958. № 6. Ст. 51.

² См.: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 15 июня 1960 г. «О дальнейшем совершенствовании дела планирования и руководства народным хозяйством в союзных республиках» // СП СССР. 1960. № 12. Ст. 86.

³ Ведомости ВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

1) способом, характерным для предыдущего периода, то есть инспекции по-прежнему действовали в структуре центральных органов государственного управления в административно-политической и социально-культурной областях, а также в отдельных экономических отраслях, которые не охватывались руководством со стороны совнархозов. В данном случае созданные ранее инспекции были сохранены (госавтоинспекция, санитарная инспекция, инспекция по техническому и горному надзору и др.). Вместе с тем, с учётом создания совнархозов, предполагалась координация деятельности таких инспекций и совнархозов. Так, на совнархозы и Государственную санитарную инспекцию РСФСР была возложена обязанность по координации деятельности в области проведения научно-исследовательскими институтами работ по разработке методов очистки промышленных выбросов в атмосферу, контрольно-надзорной деятельности в данной сфере, а также внедрения в практику новых методов очистки¹;

2) способом, обусловленным организацией территориального управления сельским хозяйством, промышленностью и строительством и созданием совнархозов с учреждением государственных инспекций как структурных подразделений совнархозов на территориях экономических административных районов. При этом не исключалось создание государственных инспекций, входящих в систему как центральных органов государственного управления, так и совнархозов. Например, ветеринарные инспекции действовали и в системе органов государственного управления союзных республик, автономных республик, краёв, областей и районов, и в системе совнархозов². Аналогично были организованы инспекции по

¹ См.: п. 4 Постановления Совмина РСФСР от 12 января 1959 г. № 33 «О мероприятиях по ликвидации загрязнения атмосферного воздуха населенных мест» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1582549425008681608440932798&cacheid=B640C14C8315D602E3634EF03BF268C5&mode=splus&base=ESU&n=20573&rnd=0.6509332099603589#2dks4mrkc0z> (дата обращения: 12.11.2018).

² См.: п. 12 Постановление Совмина СССР от 27 сентября 1963 г. № 1020 «Об улучшении ветеринарного дела и усилении государственного ветеринарного контроля в стране» // СП СССР. 1963. № 18. Ст. 189.

качеству промышленной продукции: они действовали в составе как совнархозов, так и республиканских органов по руководству местной промышленностью, а в их обязанности входило осуществление контрольно-надзорной деятельности в целях обеспечения улучшения качества продукции предприятий¹.

Четвёртый этап развития государственных инспекций (1965-1993 гг.) характеризуется возвратом к прежней – отраслевой – модели государственного управления. Восстановление министерств, осуществлявших государственное управление промышленностью и строительством, повлекло и восстановление соответствующих государственных инспекций как структур, призванных обеспечивать законность и дисциплину в соответствующих отраслях государственного управления. Фактически речь идёт о возврате к той модели организации государственных инспекций, которая характерна для второго этапа их развития. В то же время существенное развитие многих отраслей и сфер государственного управления обусловило учреждение новых инспекций в целях совершенствования и усиления контрольно-надзорной деятельности в них. В частности, в структуре Министерства здравоохранения СССР была образована Государственная инспекция по контролю за качеством лекарственных средств и изделий медицинской техники².

Пятый этап (современный) исчисляется с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., поскольку существенное изменение модели организации федеративного устройства государства обусловило формирование федеральных органов исполнительной власти и

¹ См.: п. 7 Постановления Совмина СССР от 13 июля 1962 г. № 718 «Об улучшении организации технического контроля за качеством промышленной продукции» // СП СССР. 1962. № 14. Ст. 114.

² См.: Приказ Минздрава СССР от 25 января 1968 г. № 63 «О мерах по дальнейшему развитию и совершенствованию лабораторной клинικο-диагностической службы в СССР» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1582549425008681608440932798&cachaid=990F402B922DA60C16AA04E7515FFC42&mode=splus&base=ESU&n=28444&rnd=0.6509332099603589#1whde7hey6f> (дата обращения: 10.12.2018).

организационно им не подчинённых органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, государственные инспекции могут формироваться и на уровне субъектов Российской Федерации для осуществления контрольно-надзорной деятельности по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов и по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации. В то же время на данном этапе подходы к организации государственных инспекций на федеральном уровне варьируются в зависимости от определяемой Президентом Российской Федерации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Изначально государственные инспекции могли формироваться как самостоятельные федеральные органы исполнительной власти, что было отражено в Указе Президента РФ от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (утратил силу)¹, в котором было предусмотрено учреждение Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации. Однако согласно Указу Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» (утратил силу)² создание федеральных органов исполнительной власти в виде государственных инспекций санкционировано не было. Действующий в настоящее время Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» также не предусматривает учреждение государственных инспекций в качестве отдельных федеральных органов исполнительной власти. В целом современный период характеризуется заметным снижением количества федеральных государственных инспекций по сравнению с периодом существования Союза ССР. Объяснение этому кроется в создании федеральных служб как контрольно-надзорных органов, обеспечивающих законность в тех сферах и отраслях государственного управления, где

¹ Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 3. Ст. 190.

² СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081.

нормативно-правовое регулирование осуществляет соответствующее федеральное министерство. Если такие службы не создаются, то контрольно-надзорную деятельность осуществляют государственные инспекции, образуемые в структуре федеральных министерств.

Таким образом, государственные инспекции прошли длительный период развития, начиная с середины XIX века. При этом во времена существования Союза ССР насчитывалось значительное количество государственных инспекций как структурных подразделений центральных органов государственного управления. Изначально они создавались по мере необходимости для поддержания законности и дисциплины в каждой отрасли и сфере государственного управления, что неуклонно вело к увеличению бюрократического аппарата. В целом историко-правовой анализ организации и компетенции государственных инспекций показал, что при учреждении государственных инспекций, как и иных органов государственного управления, в приоритете должен быть отраслевой принцип. Территориальный же принцип, как показал небольшой этап функционирования совнархозов 1957-1965 гг., когда инспекции создавались в том числе и в структуре совнархозов, не позволил обеспечить эффективную организацию управленческих процессов в экономике. В настоящее время наметилась стабилизация государственных инспекций по их видам и полномочиям, особенно федеральных государственных инспекций, что не исключает дальнейшего совершенствования правового регулирования их организации и компетенции. Так, текущая деятельность Президента Российской Федерации по усовершенствованию федеральной системы государственного управления коснулась и государственных инспекций, в числе которых появилась военная автомобильная инспекция Росгвардии¹. Поэтому преждевременно говорить о том, что система государственных

¹ См.: Указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 (в ред. от 24.10.2018 г.) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5802; 2018. № 44. Ст. 6713.

инспекций сформирована окончательно и не может быть пересмотрена в сторону их сокращения или же увеличения.

1.3 Административно-правовая организация федеральных государственных инспекций

Актуальным, но не в полной мере разработанным и изученным вопросом современного административно-правового законодательства Российской Федерации остается административно-правовая организация государственных инспекций – правовой статус, характерные признаки и виды действующих инспекций. В соответствии с ч. 3 ст. 5 Конституции РФ федеративное устройство Российской Федерации основано на её государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации¹. В связи с этим обозначенный выше вопрос представляется методологически верным рассматривать поэтапно – на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, что и будет сделано в настоящем и последующем параграфах.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в п. 1 устанавливает, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Как отметил В.М. Манохин, «министерство, в свою очередь, управляет отраслью, службами, агентствами, именуемыми сферой государственного

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

руководства»¹. Примечательно, что, несмотря на обозначенную в преамбуле документа «цель формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», о таком, безусловно, значимом компоненте государственного аппарата, как инспекции, не сказано ни слова.

При анализе Указа Президента РФ от 15 мая 2018 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти», а именно, соответствующей структуры, можно увидеть, что на федеральном уровне исполнительной власти государственные инспекции не занимают самостоятельного места, отдельно не фигурируя в обозначенной структуре. Это выглядит логичным на фоне отмеченного выше положения о том, что в соответствующую структуру входят только федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Тем не менее при изучении соответствующих положений обо всех компонентах структуры, можно выделить следующие федеральные государственные инспекции, находящиеся в подчинении тех или иных федеральных министерств, служб или агентств:

1) *Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ (Госавтоинспекция)*, осуществляющая федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения. Интересным является тот факт, что пп. «а» п. 5 Указа Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» выделяет Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ на федеральном уровне правового регулирования, что, строго говоря, если судить по наименованию, не позволяет отнести данное подразделение к федеральным инспекциям. Тем не менее далее в тексте содержится оговорка, что под данным управлением следует понимать «подразделение Госавтоинспекции на федеральном уровне». Также в систему инспекции входят подразделения на региональном

¹ Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов, 2009. С.55.

и местном уровнях. Таким образом Госавтоинспекция МВД России представляет собой систему подразделений МВД России, обеспечивающих безопасность дорожного движения на федеральном, региональном и местном уровнях;

2) *Государственная инспекция по маломерным судам Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.* Основными задачами данной инспекции является реализация государственного надзора за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, и базами (сооружениями) для их стоянок и их использованием во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации, а также обеспечение в пределах своей компетенции безопасности людей на водных объектах. Государственная инспекция по маломерным судам выполняет свои функции через соответствующие структурные подразделения центрального аппарата МЧС России, территориальные структуры Государственной инспекции по маломерным судам, входящие в состав территориальных органов МЧС России, а также подразделения и организации МЧС России, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность, регистрационную и экзаменационную работу, патрульную службу, диагностику и проведение освидетельствований маломерных судов и другие функции в области пользования маломерными судами;

3) *Военная автомобильная инспекция при Главном управлении военной полиции Министерства обороны РФ.* Основными задачами данной инспекции являются:

1) обеспечение безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах;

2) контрольно-надзорная деятельность за соблюдением военными служащими и лицами гражданского персонала Вооруженных Сил законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения в

воинских частях, при эксплуатации транспортных средств воинских частей на дорогах общего пользования;

3) обеспечение передвижения войск по дорогам общего пользования и колонным путям, организация дорожно-патрульной службы военных автоинспекций на маршрутах движения транспортных средств воинских частей;

4) государственная регистрация транспортных средств воинских частей;

5) проведение государственного технического осмотра транспортных средств воинских частей, а также обеспечение допуска водителей и транспортных средств воинских частей к участию в дорожном движении.

ВАИ осуществляют свою деятельность по территориальному принципу: ВАИ Министерства обороны РФ — на всей территории Российской Федерации, ВАИ (региональные) и ВАИ (территориальные) — на территории закрепленных за ними районов ответственности (в том числе в местах дислокации войск (сил) Вооруженных Сил РФ на территории иностранных государств).

Район ответственности ВАИ (региональной) включает в себя территорию (часть территории) военного округа.

Район ответственности ВАИ (территориальной), как правило, включает в себя территорию одного или нескольких субъектов Российской Федерации¹.

4) *Главная государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (Главгостехнадзор России).* Интересно отметить своеобразный статус еще одного ведомства, что дополнительно подчеркивает разобщенность правовой базы, регулирующей деятельность государственных инспекций. Несмотря на тот факт, что

¹ Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России): [сайт]. URL: http://structure.mil.ru/structure/ministry_of_defence/details.htm?id=9732@egOrganization (дата обращения: 27.01.2017 г.)

Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (в ред. от 30.12.2018 г.) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»¹ в принципе не содержит упоминаний об инспекциях и инспекционной деятельности (равно как и структура министерства, с которой можно ознакомиться в открытом доступе²), стоит сказать о государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники. Система органов данного вида надзора представлена на местном, региональном и на федеральном уровне во главе с Главной государственной инспекцией по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (Главгостехнадзор России)³. В то же время, соответствующее положение, регламентирующее роль федеральной инспекции, уже в названии указывает на правовой ее статус – «Положение о Главной государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (Главтехнадзор России) *на правах отдела*»⁴. Объективная сложность государственного механизма, в частности, в сфере управления сельским хозяйством, представляется в данном случае дополнительно усугубленной, что связано, с одной стороны, с отсутствием единообразного подхода к регулированию государственных инспекций, а с другой – с неопределенным местом в структуре того или иного ведомства, при котором организована инспекция.

Главгостехнадзор России организует в установленном порядке государственный надзор за техническим состоянием машин и оборудования, для чего, в частности, осуществляет:

¹ СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983; 2019. № 1. Ст. 61.

² См.: Министерство сельского хозяйства Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://www.mcx.ru/navigation/docfeeder/show/324.htm> (дата обращения: 31.01.2017 г.)

³ См.: Постановление Правительства РФ от 13 декабря 1993 г. № 1291 (в ред. от 17.11.2015 г.) «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4943; СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6604.

⁴ См.: Министерство сельского хозяйства Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/6124.191.htm> (дата обращения: 31.01.2017 г.)

1) организацию и координацию деятельности государственных инспекций гостехнадзора органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

2) производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) организацию контрольно-надзорной деятельности за своевременностью поверки, калибровки приборов, средств измерений и автоматизации органами Гостехнадзора Российской Федерации, а также ряд других направлений деятельности.

Существуют и иные федеральные государственные инспекции (названы в первом параграфе), однако их правовая организация в значительной степени схожа с теми вариантами, которые изложены в настоящем параграфе. В целом их можно классифицировать в зависимости от того, в системе какого органа они учреждаются: 1) учреждённые в системе федеральных министерств (Госавтоинспекция МВД России, Государственная инспекция по маломерным судам МЧС России, государственные инспекции пробирного надзора Минфина России, Военная автомобильная инспекция Минобороны России) и 2) учреждённые в системе федеральных служб (уголовно-исполнительные инспекции ФСИН России, инспекции ФНС России, государственные инспекции труда Роструда, морские инспекции ФСБ России, Военная автомобильная инспекция Росгвардии). Несмотря на то, что отдельные федеральные агентства в порядке исключения наделены контрольно-надзорными полномочиями (Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное медико-биологическое агентство), в их системе в настоящее время государственные инспекции не учреждены.

М.А. Захарова, анализируя организацию федеральных государственных инспекций, сформулировала ряд вариантов их организации, когда они: а) могут создаваться как территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (налоговые инспекции, инспекции труда); б) могут

быть учреждены в качестве централизованной иерархической структуры в системе того или иного федерального органа исполнительной власти, элементы которой включены в аппарат территориальных органов соответствующего органа (ГИМС, Госавтоинспекция); в) могут быть организованы в виде централизованной иерархической структуры в системе того или иного «федерального органа исполнительной власти с собственной территориальной организацией без обозначения географически рассредоточенных звеньев как территориальных органов (ВАИ)»; г) могут быть созданы в виде федеральных государственных учреждений (уголовно-исполнительные инспекции). При этом указанный автор в целях унификации организационно-правового статуса федеральных государственных инспекций предлагает учреждать их исключительно в виде территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с контрольно-надзорными функциями¹.

Указанное предложение может быть подвергнуто критике. Государственные инспекции, действительно, в ряде случаев создаются в виде территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, что обусловлено принципом целесообразности: предназначением таких органов (инспекций труда, налоговых инспекций) является осуществление контрольно-надзорной деятельности в установленной сфере, при этом Федеральная налоговая служба и Федеральная служба по труду и занятости не нуждаются в территориальных органах с более широкой компетенцией в силу узости полномочий указанных федеральных органов. Если говорить о других федеральных органах исполнительной власти (МВД России, Минобороны России, МЧС России), полномочия которых реализуются в том числе через инспекции, то контрольно-надзорная деятельность является одним из многочисленных направлений их функционирования. Например, МВД России, помимо контрольно-надзорной деятельности в сфере

¹ См.: Захарова М.А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 13-14.

обеспечения безопасности дорожного движения, осуществляет и иные полномочия – в сфере миграции, противодействия обороту наркотиков, охраны общественного порядка и др. При создании в структуре этих министерств государственных инспекций как отдельных территориальных органов может быть разобщена единая система управления, ослаблена координация различных подразделений данных министерств; может вырасти штатная численность за счёт увеличения руководящего состава и формирования собственных автономных аппаратов у инспекций. Поэтому применительно к таким министерствам создание в их структуре государственных инспекций в качестве территориальных органов нецелесообразно.

Вместе с тем следует обратить внимание на существующую возможность формирования государственных инспекций в виде федеральных государственных учреждений (уголовно-исполнительные инспекции, инспекции пробирного надзора). Традиционно государственные инспекции центральных органов государственного управления рассматривались в качестве структурных элементов этих органов с контрольно-надзорными полномочиями, которыми наделены государственные служащие соответствующих подразделений. Государственные же учреждения, подведомственные органам исполнительной власти, преимущественно предназначены для осуществления иной деятельности, в том числе социально-культурной (образовательные, медицинские организации, организации культуры). Поэтому вряд ли целесообразно формирование управленческих структур с полномочиями правоохранительной направленности в организационно-правовой форме федеральных государственных учреждений. К тому же в правовых актах государственного управления уже имеется пример запрета формирования отдельных управленческих структур в организационно-правовой форме федеральных государственных учреждений: речь идёт о территориальных органах федеральных органов исполнительной власти. В настоящее время не

допускается наделение полномочиями территориального органа федерального органа исполнительной власти государственных учреждений и иных организаций, не являющихся в соответствии с законодательством Российской Федерации государственными органами¹. Представляется целесообразным установить аналогичное правило о том, что государственные учреждения и иные государственные организации не могут быть наделены полномочиями государственных инспекций. Одновременно встаёт вопрос, в каком нормативном правовом акте может содержаться указанное правило. Такой акт должен регламентировать внутреннюю организацию федеральных органов исполнительной власти. В настоящее время таковым является утверждённый Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. от 10 июля 2017 г.) Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти². Однако этим актом не обеспечивается полное единообразие внутренней организации федеральных органов исполнительной власти по той причине, что он не может обязать Президента РФ регламентировать внутреннюю организацию подведомственных ему органов исполнительной власти по соответствующему образцу. Для этого требуется принятие нормативного правового акта более высокого иерархического уровня, которым может стать указ Президента РФ, утверждающий типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, в котором в числе прочих единых правил внутренней организации данных органов следует установить, что федеральные государственные инспекции могут быть организованы в следующих вариантах:

а) в федеральных органах исполнительной власти, имеющих многофункциональный характер деятельности, для реализации контрольно-надзорных полномочий по отдельным направлениям деятельности могут

¹ См.: п. 5.1 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 13 июня 2018 г.) // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305; 2018. № 25. Ст. 3696.

² СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233; 2017. № 29. Ст. 4374.

быть сформированы государственные инспекции в виде единой иерархической структуры, элементы которой включены в состав территориальных органов указанных органов;

б) в федеральных органах исполнительной власти, не имеющих многофункционального характера деятельности, для реализации контрольно-надзорных полномочий могут быть сформированы государственные инспекции в виде территориальных органов соответствующих органов.

При этом следует указать, что не допускается наделение полномочиями государственных инспекций государственных учреждений или иных государственных организаций, не являющихся в соответствии с законодательством Российской Федерации государственными органами.

Кроме того, интерес в рамках рассматриваемой темы представляют отдельные федеральные органы исполнительной власти, не имеющие в своем официальном наименовании слова «инспекция», но, тем не менее, осуществляющие деятельность, характерную для государственных инспекций. Дело в том, что осуществление однородных с государственными инспекциями контрольно-надзорных полномочий в перспективе может обусловить формирование в структуре аппарата отдельных федеральных органов исполнительной власти или в качестве их территориальных органов государственных инспекций. Речь, в частности, идёт о таких органах, как:

1) *Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения в ведении Министерства здравоохранения РФ* (осуществляет инспектирование субъектов обращения лекарственных средств для медицинского применения на соответствие правилам надлежащей лабораторной практики, правилам надлежащей клинической практики, правилам надлежащей практики хранения и перевозки лекарственных препаратов, правилам надлежащей дистрибьюторской практики, правилам надлежащей аптечной практики);

2) *Министерство промышленности и торговли РФ* (осуществляет инспектирование субъектов обращения лекарственных средств для

медицинского применения на соответствие требованиям правил надлежащей производственной практики);

3) *Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору в ведении Министерства сельского хозяйства РФ* (осуществляет организацию и (или) проведение инспектирования субъектов обращения лекарственных средств для ветеринарного применения на соответствие требованиям правил надлежащей производственной практики; проверки (инспекции) предприятий третьих стран, не являющихся государствами – членами Евразийского экономического союза, а также аудит зарубежных официальных систем надзора в соответствии с Положением о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору), утвержденным решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2014 г. № 94; Заместители руководителя Службы по должности одновременно являются главными государственными инспекторами Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности);

4) *Федеральное агентство воздушного транспорта в ведении Министерства транспорта РФ* (осуществляет организацию и проведение инспекций гражданских воздушных судов с целью оценки их лётной годности и выдачи соответствующих документов в том числе сертификатов лётной годности);

5) *Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору* (проводит проверки (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности);

6) *Федеральная служба по надзору в сфере транспорта* в ведении Министерства транспорта РФ (ей переданы полномочия Российской

транспортной инспекции и Государственной речной судоходной инспекции) и др.

Следует отметить ряд инспекций, занимающих значительное место в системе государственной власти, но не имеющих представительства в организационной форме инспекции на федеральном уровне – это налоговые инспекции Федеральной налоговой службы, уголовно-исполнительные инспекции Федеральной службы исполнения наказаний, а также Государственные инспекции труда Федеральной службы по труду и занятости.

Кроме того, несмотря на особый статус Банка России, в рамках рассматриваемой темы интересно обратить внимание на такое его структурное подразделение, как Главная инспекция, основными задачами которой являются:

1) организация, проведение и координация проверок кредитных организаций (их филиалов), некредитных финансовых организаций (за исключением проверок бюро кредитных историй и проверок по вопросам соблюдения эмитентами и участниками корпоративных отношений требований законодательства Российской Федерации об акционерных обществах и ценных бумагах) и саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций;

2) координация инспекционной деятельности Банка России;

3) осуществление организационного, информационного, методического, аналитического и иного обеспечения проверок кредитных организаций (их филиалов), некредитных финансовых организаций и саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций.

Стоит отметить, что из названных федеральных государственных инспекций каждая имеет полномочия по привлечению к административной ответственности. Что же касается федеральных органов исполнительной власти, не являющихся инспекциями, но осуществляющими инспектирование, данные полномочия имеют:

- 1) Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения;
- 2) Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Остальные же федеральные органы исполнительной власти данных полномочий не имеют, однако здесь необходимо сделать оговорку в каждом конкретном случае:

1) Министерство промышленности и торговли РФ не имеет полномочий по привлечению к административной ответственности при инспектировании субъектов обращения лекарственных средств. Однако, в данной сфере такими полномочиями обладает Росздравнадзор;

2) Федеральное агентство воздушного транспорта не имеет полномочий по привлечению к административной ответственности;

3) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору уполномочена применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений;

4) Федеральная служба по надзору в сфере транспорта уполномочена применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений.

Федеральные службы, имеющие свои территориальные органы, но в системе которых отсутствуют государственные инспекции (Росприроднадзор, Ространснадзор, Россельхознадзор, Росздравнадзор, Ростехнадзор), по формам и методам реализации контрольно-надзорных

полномочий ничем не отличаются от тех федеральных служб, которые имеют в своей системе государственные инспекции, поэтому нельзя исключать формирование государственных инспекций под их началом в будущем.

Еще в конце 70-х годов прошлого столетия советскими учеными было отмечено, что многие государственные инспекции без достаточных оснований вообще лишены полномочий по применению принудительных мер к лицам, совершившим правонарушения, обнаруженные в ходе инспекции. «Целесообразно поэтому единообразно решить вопрос о применении указанных мер воздействия, а также о возможности распространения на все вневедомственные госинспекции права отстранять от работы должностных лиц, систематически нарушающих правовые акты. Это несомненно усилит эффективность их действия и обеспечит оперативность в осуществлении контроля»¹. Данное предложение выглядит оправданным и сегодня – с одной стороны, на фоне разобщенности правовой базы, регулирующей деятельность государственных инспекций, с другой – учитывая важность авторитета инспекций и их деятельности. Как и для любого другого органа государственной власти, значение этих двух позиций сложно переоценить.

Решению исследованных в данном параграфе проблем должно поспособствовать реформирование действующего законодательства, направленное на построение стройной системы государственных инспекций, объединённых едиными принципами определения основных направлений деятельности, сущности и компетенции данных ведомств. Несмотря на характерную для каждой из инспекций узкую специализацию, определённый набор inspectируемых объектов, формирование общих подходов выглядит оправданным – начиная от закрепления легального определения понятия федеральной государственной инспекции, определения её места в организационной структуре аппаратов федеральных органов исполнительной

¹ Кириченко М.Г., Попова В.И. и Пронина В.С. Указ. соч. С. 76.

власти, заканчивая наиболее общими, характерными для каждой из инспекций, полномочиями.

1.4 Административно-правовая организация государственных инспекций субъектов Российской Федерации

Особое место в системе органов исполнительной власти занимают органы власти субъектов Российской Федерации, предназначенные для осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности в установленной сфере хозяйственной жизни общества. Области контрольно-надзорной деятельности, в которых функционируют государственные инспекции, весьма разнообразны, каждая из областей характеризуется специальными признаками, что требует специализации контрольно-надзорных органов. Как правило, во многих субъектах Российской Федерации существуют инспекции в жилищной сфере, сфере строительства, в сфере контрольно-надзорной деятельности за техническим состоянием транспорта и иных сферах.

Исследование административно-правовой организации государственных инспекций субъектов Российской Федерации является актуальным ввиду необходимости оптимизации системы государственного управления на территориальном уровне. Термин «система» (от греческого *systema* — целое) означает объединение некоторого разнообразия в единое целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места¹. Организация управления всегда предполагает создание определенной системы государственных органов, что проявляется в необходимости урегулирования статуса управленческих субъектов и их взаимоотношений. В юридической науке существует позиция, согласно которой реализация управленческой компетенции требует организационного обеспечения органа управления, правовой организации

¹ См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1998. С. 415.

деятельности его подразделений и соответствующих субъектов, занимающих те или иные должности, юридического закрепления его организационной структуры, форм, методов и процедур функционирования¹.

Современное правовое регулирование статуса государственных инспекций субъектов Российской Федерации отличается наличием большого объёма нормативных актов, закрепляющих принципы функционирования и компетенцию отдельных инспекций. Однако в настоящее время не выработано легальное определение государственной инспекции субъекта Российской Федерации. Отсутствует и нормативно-правовой акт, определяющий единые организационно-правовые основы деятельности государственных инспекций на уровне субъектов Российской Федерации.

Специфика административно-правовой организации государственных инспекций субъектов Российской Федерации связана с особенностями построения системы исполнительной власти. В соответствии с Конституцией РФ, систему органов исполнительной власти составляют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», систему федеральных органов исполнительной власти составляют федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Рассмотрение существующей системы государственных инспекций позволяет сделать вывод, что значительную роль в реализации государственной власти на территориальном уровне играют государственные инспекции, являющиеся структурными подразделениями федеральных органов исполнительной власти. Согласно ст. 78 Конституции РФ, федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают осуществление

¹ См.: Аллиулов Р.Р. Правовые нормы в механизме государственного управления // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 6. С. 312-313.

полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Основное назначение территориальных органов федеральных органов исполнительной власти заключается в том, что они реализуют компетенцию федеральных органов исполнительной власти сфере ведения Российской Федерации на части субъекта Российской Федерации, в границах субъекта Российской Федерации или нескольких субъектов Российской Федерации¹. Конституционное понятие «территориальный орган федерального органа исполнительной власти» вмещает не только право реализовывать свои полномочия в пределах границ определенной территории, но и обязанность обеспечить на этой территории отправление полномочий федеральной государственной власти. При этом компетенция таких государственных инспекций как структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти содержит определенные сферы деятельности и самостоятельной ответственности².

Анализ законодательных норм позволяет сделать вывод, что ряд государственных инспекций субъектов Российской Федерации входит в систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, одновременно являясь составной частью единой системы государственного управления определенной сферой общественных отношений. Административно-правовой статус данных инспекций обусловлен их принадлежностью к органам исполнительной власти различных уровней, что находит выражение в их целях, задачах, полномочиях и компетенции. В соответствии со ст. 77 Конституции РФ, в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют

¹ См.: *Невинский В.В.* Территориальные органы федеральной исполнительной власти в субъектах Российской Федерации // *Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды.* М., 2012. С. 628-636.

² См.: *Бачило И.Л.* Организация советского государственного управления. М., 1984. С. 42.

единую систему исполнительной власти. Из этого можно сделать вывод, что указанные государственные инспекции субъектов Российской Федерации выполняют публичные функции, относящиеся к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Обладая двойным подчинением, в своей деятельности они руководствуются указаниями, распоряжениями как федерального органа, так и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Руководитель инспекции назначается на должность по согласованию с федеральным органом исполнительной власти¹.

Так, систему органов государственного технического надзора составляют Главная государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, а также государственные инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с соответствующими государственными инспекциями городов и районов. Начальники инспекций назначаются на должность по согласованию с вышестоящей инспекцией государственного технического надзора². Положением о государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Брянской области от 29 января 2013 г. № 60 установлено, что Инспекция подчиняется Правительству Брянской области, в своей деятельности непосредственно курируется заместителем Губернатора Брянской области. Организационно-методическое руководство деятельностью Инспекции осуществляется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации³.

¹ См.: *Хаманева Н.Ю.* Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004. С. 485.

² См.: Постановление Правительства РФ от 13 декабря 1993 г. № 1291 «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации» // САПП. 1993. № 51. Ст. 4943.

³ См.: Указ Губернатора Брянской области от 29 января 2013 г. № 60 «Об утверждении Положения о государственной инспекции по надзору за техническим состоянием

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации являются важным звеном системы государственной власти. Одним из принципов организации управления в субъектах Российской Федерации является самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий¹. Однако самостоятельность субъектов Российской Федерации в организации системы органов государственной власти не является абсолютной. Основы конституционного строя обязывают субъектов Российской Федерации при формировании органов исполнительной власти учитывать разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, принцип разделения властей, принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью, которую обязаны защищать не только Федерация, но и ее субъекты.

Соответственно, в системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации функционируют государственные инспекции, осуществляющие полномочия, предоставленные субъектам Российской Федерации. Указанные государственные инспекции не входят в систему федеральных органов государственной власти, а являются самостоятельными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или подразделениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации – министерств (главных управлений, управлений) соответствующих субъектов Российской Федерации.

Так, государственная жилищная инспекция субъекта Российской Федерации входит в систему органов исполнительной власти субъекта Федерации. Это вытекает из содержания Положения о государственном жилищном надзоре, согласно которому государственный жилищный надзор

самоходных машин и других видов техники Брянской области» // Официальная Брянщина. 2013. 4 февраля.

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, с учетом требований, предусмотренных Положением¹. В частности, государственный жилищный надзор на территории Саратовской области осуществляет государственная жилищная инспекция Саратовской области. Государственная жилищная инспекция Саратовской области является органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и создается постановлением Правительства области, которое утверждает положение об инспекции, ее структуру и штатную численность. Начальник Инспекции, главный государственный жилищный инспектор области назначается на должность постановлением Губернатора области².

Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает, что государственный строительный надзор осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора³. Например, Инспекция государственного строительного надзора Удмуртской Республики является исполнительным органом государственной власти Удмуртской Республики, уполномоченным на осуществление контрольно-надзорной деятельности в области строительства, в том числе долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости на территории Удмуртской Республики. Координация и контроль деятельности Инспекции осуществляется Министерством строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики. Положение об инспекции, ее структура и

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493 «О государственном жилищном надзоре» // СЗ РФ. 2013. № 25. Ст. 3156.

² См.: Постановление Правительства Саратовской области от 12 мая 2005 г. № 152-П «Вопросы государственной жилищной инспекции Саратовской области» // Неделя области. 2005. 18 мая.

³ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

предельная численность аппарата инспекции устанавливается Правительством Удмуртской Республики¹.

Административно-технический надзор в сфере обеспечения чистоты и порядка, благоустройства на территории Нижегородской области осуществляет Инспекция административно-технического надзора и ее должностные лица. Положение об Инспекции, структура и численность работников Инспекции подлежат утверждению Правительством Нижегородской области. Инспекция входит в систему органов исполнительной власти области и подчиняется Правительству Нижегородской области, в своей деятельности непосредственно курируется заместителем Губернатора, заместителем Председателя Правительства Нижегородской области согласно структуре органов исполнительной власти Нижегородской области².

Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 августа 2005 г. № 391 утверждено Положение о Государственной Инспекции Республики Татарстан по обеспечению государственного контроля за производством, оборотом и качеством этилового спирта, алкогольной продукции и защите прав потребителей³. Указанная инспекция входит в структуру исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Руководитель инспекции назначается на должность и освобождается от должности решением Кабинета Министров Республики.

¹ См.: Постановление Правительства Удмуртской Республики от 22 декабря 2014 г. № 537 «Об Инспекции государственного строительного надзора при Министерстве строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики». // Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики. URL: <http://www.udmurt.ru>. 12 января 2015.

² См.: Постановление Правительства Нижегородской области от 8 июля 2009 г. № 474 «Об утверждении положения об инспекции административно-технического надзора Нижегородской области». [Электронный ресурс]. URL: http://www.iatn.nnov.ru/pics/normakt_474.pdf (дата обращения: 22.01.2017).

³ См.: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 августа 2005 г. № 391 «Вопросы Государственной инспекции Республики Татарстан по обеспечению государственного контроля за производством, оборотом и качеством этилового спирта, алкогольной продукции и защите прав потребителей». [Электронный ресурс]. URL: http://gosalcogol.tatar.ru/rus/file/pub/pub_127355.rtf (дата обращения: 22.01.2017).

Проведённый анализ существующей системы государственных инспекций субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о наличии ряда общих признаков, отличающих государственную инспекцию субъекта Российской Федерации как самостоятельный элемент механизма государства, обладающий специфическими контрольно-надзорными функциями. Эти признаки характеризуют особенности правового статуса данного государственного органа и его административно-правовую организацию.

Во-первых, государственная инспекция субъекта Российской Федерации представляет собой орган исполнительной власти, обладающий полномочиями государственно-властного характера. Такими полномочиями обладают все государственные инспекции, что связано с конституционным принципом единства государственной власти на всей территории Российской Федерации. Единство государственной власти означает единство принципиальных целей и направлений деятельности всех государственных органов, обусловленное обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, как того требует статья 2 Конституции РФ. Однако принцип единства власти не означает прямое подчинение всех органов власти субъектов Российской Федерации соответствующим федеральным органам, поскольку каждый из уровней власти действует в пределах своей компетенции. Следует согласиться с мнением И. Изензее, что распределение компетенции не исключает общегосударственного единства, а дифференцирует его, формируя относительно самостоятельные общности, которые остаются взаимосвязанными в пределах целостного единства¹.

Во-вторых, государственные инспекции субъектов Российской Федерации специально созданы для осуществления контрольно-надзорных функций государственной власти. Это проистекает из определения государственной инспекции как контрольно-надзорного органа

¹ См.: Изензее И. Государственное право Германии. Т. 1 М., 1994. С. 15.

государственной исполнительной власти, призванного вести борьбу с нарушениями законов, способствовать укреплению и строжайшему соблюдению государственной дисциплины¹. Функция государственных инспекций состоит в наблюдении за исполнением специальных правил и норм, установленных уполномоченными органами. Выполняя собственные задачи и функции, государственные инспекции используют для этого соответствующие формы и методы правового воздействия. Государственные инспекции субъектов Российской Федерации наделены властными полномочиями, в том числе возможностью применения в случае необходимости мер административного принуждения².

В-третьих, государственная инспекция субъекта Российской Федерации наделена полномочиями по осуществлению контрольно-надзорной деятельности за соблюдением законодательства в строго определённой сфере отношений. Любой орган государственной власти имеет собственную сферу деятельности, поскольку он представляет собой звено государственного аппарата, участвующее в осуществлении определенных функций государства и обладающее специфической компетенцией. Под компетенцией государственного органа понимается совокупность законодательно закрепленных полномочий, предоставленных конкретному органу или должностному лицу в целях надлежащего выполнения им определенного круга государственных или общественно значимых задач и осуществления соответствующих функций; компетенция выступает неотъемлемым элементом правового статуса государственного органа³. Компетенция – это система полномочий по осуществлению конкретных функций органа государства⁴. В свою очередь, полномочия представляют собой права и обязанности, обеспечивающие решение поставленных

¹ См.: Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С.11, 13.

² См.: Здир Я.А. Государственные инспекции в СССР. М., 1960. С. 45.

³ См.: Теория государства и права: Учебник / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 48.

⁴ См.: Мицкевич Л.А. Понятие и характерные черты органа исполнительной власти // Ученые записки Юридического института КГУ. Вып. 1. Красноярск, 2001. С. 30.

управленческих задач и функций органа и заключающиеся в принятии правовых актов, а также осуществлении иных государственно-властных действий¹. Сфера деятельности государственного органа в обязательном порядке устанавливается нормативно-правовым актом, закрепляющим его правовой статус и основы функционирования.

В-четвертых, государственная инспекция субъекта Российской Федерации осуществляет контрольно-надзорную деятельность за соблюдением законодательства в пределах определённых территориальных границ. Для каждого из государственных органов имеет значение установление границ территории, в рамках которых тот или иной орган может осуществлять государственно-властные полномочия. Любой государственный орган исполнительной власти имеет территориальный масштаб деятельности². Являясь государственным органом, инспекция действует лишь на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

Исходя из перечисленных признаков, государственная инспекция субъекта Российской Федерации может быть определена как орган исполнительной власти, осуществляющий контрольно-надзорную деятельность за соблюдением законодательства в установленной сфере отношений и иные управленческие функции на территории субъекта Российской Федерации и наделённый в связи с этим государственно-властными полномочиями.

Административно-правовое регулирование организации государственных инспекций субъектов Российской Федерации отличается несогласованностью нормативно-правовых актов, непоследовательностью регламентации вопросов взаимодействия государственных инспекций с иными управленческими субъектами. Существенной проблемой является

¹ См.: Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. М., 2013. С. 256.

² См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 97.

бессистемность законодательства субъектов Российской Федерации, недостаток полноты регулирования.

В частности, отмечается отсутствие нормативно закреплённого порядка взаимодействия ряда государственных инспекций субъектов Российской Федерации с другими контрольно-надзорными органами, осуществляющими свою деятельность на территории соответствующего субъекта, а также со смежными инспекциями. Под смежными следует иметь ввиду те инспекции, которые имеют однородные задачи или единый непосредственный объект контрольно-надзорной деятельности¹. Недостатки в координации деятельности ведомственных контрольно-надзорных органов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти приводят к увеличению числа проверок подконтрольных объектов, что вызывает негативную реакцию по отношению к проверяющим органам².

В ряде нормативных актов, определяющих правовой статус государственных инспекций, входящих в систему органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеются прямые противоречия действующему законодательству. В частности, Положение об Инспекции государственного строительного надзора Нижегородской области, утверждённое Постановлением Правительства Нижегородской области от 25 ноября 2011 г. № 954, устанавливает, что сотрудники Инспекции являются государственными гражданскими служащими Нижегородской области и на них распространяется законодательство о государственной гражданской службе и трудовое законодательство с особенностями, предусмотренными законодательством о государственной гражданской службе³. Однако указанная нормативная формулировка входит в противоречие со статьей 73

¹ См.: Здир Я.А. О роли государственных инспекций в обеспечении социалистической законности в государственном управлении // Советское государство и право. 1964. № 11. С. 56–65.

² См.: Попова О.И. Надзорная и контрольная деятельность государственных инспекций труда в РФ: проблемы и практика // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2008. Вып. 1. С. 210.

³ См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://gsn.government-nnov.ru/?id=59471> (дата обращения: 22.01.2017).

Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которой федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой в части, не урегулированной федеральным законом¹. Из этого можно сделать вывод, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» исключает применение норм трудового законодательства к регулированию правоотношений, участниками которых являются государственные гражданские служащие. В то же время рассматриваемое Положение фактически допускает применение трудового законодательства с оговоркой на наличие некоторых особенностей.

Перечень государственных инспекций, которые устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, законодательно не регламентирован. В результате, несмотря на объективную необходимость, в некоторых субъектах отсутствуют государственные инспекции, что не способствует эффективной защите прав и законных интересов граждан и организаций. Так, отмечается, что постоянные изменения нормативно-правового регулирования в жилищно-коммунальной сфере актуализируют деятельность уполномоченных органов по осуществлению контрольно-надзорной деятельности за соблюдением жилищного законодательства и приводят к необходимости создания государственных жилищных инспекций в субъектах Российской Федерации, где такие органы не были созданы. Создание государственных жилищных инспекций во всех субъектах Российской Федерации позволит обеспечить нормальное функционирование отрасли жилищно-коммунального хозяйства в целом².

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² См.: Якименко О.Ю. Правовое регулирование деятельности государственной жилищной

По замечанию А.Ю. Мартынова, наименование и компетенция государственных инспекций субъектов Российской Федерации носит бессистемный характер, поскольку зависит исключительно от воли того или иного субъекта Российской Федерации. Система исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации напоминает разрозненную систему федеральных органов исполнительной власти, существовавшую до издания Указа Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Следовательно, такое положение дел не позволяет им эффективно функционировать, что было доказано на федеральном уровне¹.

В некоторых субъектах Российской Федерации существует избыточность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, которые охватывают все без исключения стороны жизни региона, однако не несут практически никакой ответственности перед населением и обязаны отвечать за свои действия только перед федеральным центром². Соответственно, в таких случаях целесообразна организация контрольно-надзорной деятельности с созданием соответствующих государственных инспекций субъектов Российской Федерации.

Кроме того, по некоторым видам контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации существуют параллельные структуры территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Примером может служить контрольно-надзорная деятельность в сфере ветеринарии. Согласно части 2 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», в состав государственной ветеринарной службы Российской Федерации входят федеральный

инспекции в Российской Федерации // Молодой ученый. 2012. № 3. С. 310-312.

¹ См.: Мартынов А.Ю. Административный надзор в России: теоретические основы построения. М., 2010. С. 121.

² См.: Маньковский И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 6.

контрольно-надзорный орган исполнительной власти в сфере ветеринарии и подведомственные ему территориальные органы, а также уполномоченные в области ветеринарии органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения¹. При этом актуальным становится вопрос разграничения компетенции контрольно-надзорных органов различных уровней государственной власти. В частности, это связано с необходимостью обеспечения закрепленного в пункте 5 статьи 3 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» принципа защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственной контрольно-надзорной деятельности, недопустимостью проведения в отношении одного и того же юридического лица или индивидуального предпринимателя несколькими контрольно-надзорными органами проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований².

Стоит отметить, что в еще в советской юридической науке отмечалась необходимость обеспечения правильного правового закрепления компетенции государственных инспекций, соответствующего межведомственному характеру их деятельности, унификации их полномочий в целях устранения неоправданных различий в правовом положении³.

Решение означенных проблем видится в утверждении детально регламентированных положений о государственных инспекциях субъектов Российской Федерации, в которых закреплены общие задачи, функции и задачи государственной инспекции, порядок взаимоотношения инспекции с федеральными органами государственной власти и органами

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

² См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

³ См.: *Кириченко М.Г., Попова В.И., Пронина В.С.* Проблемы совершенствования компетенции государственных инспекций // Проблемы совершенствования советского законодательства. 1978. № 12. С. 81.

государственной власти субъектов Российской Федерации, четко разграничены функции отделов государственных инспекций.

Кроме того, в целях устранения дублирования контрольно-надзорной деятельности необходимо установить тесную взаимосвязь в работе между смежными инспекциями и иными контрольно-надзорными органами. Для этого следует определить порядок осуществления координации деятельности государственных инспекций субъектов Российской Федерации с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, а также с исполнительными органами власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, что может проявляться, в частности, в обязательной разработке и утверждении регламентов взаимодействия органов исполнительной власти при исполнении государственных функций, организации совместных (комплексных) проверок подконтрольных объектов.

Имеется мнение, что государственные инспекции субъектов Российской Федерации должны входить в подчинение соответствующих министерств, что согласуется с идеей централизации структуры органов исполнительной власти и трёхуровневой системой подчинения, при которой министерства подчиняются правительству субъекта Российской Федерации, а инспекции и иные органы – его министерствам¹. В литературе представлена позиция о том, что система органов исполнительной власти является самым подвижным звеном в системе органов государственной власти, перечень органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не может быть закрытым, а поэтому субъекты Российской Федерации вправе будут учреждать и иные органы исполнительной власти, в том числе инспекции. Это позволит не только соблюсти положение ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, согласно которой система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации

¹ См.: Лебедева Е.А. О совершенствовании системы управления в Калужской области // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 137-147.

представительных и исполнительных органов государственной власти, но и решить специфические региональные задачи, особые функции, которые стоят перед исполнительной властью тех или иных субъектов Российской Федерации, оперативно учитывать появление тех или иных направлений деятельности, которые ранее не были отражены в структуре органов исполнительной власти¹. Данное мнение имеет право на существование, однако следует иметь в виду, что один из основных этапов административной реформы пришёлся на 2004 год, когда был издан Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», которым определена принципиально новая модель организации системы федеральных органов исполнительной власти, которая показала устойчивость, поскольку до настоящего времени осталась неизменной и сохранила трёхзвенный состав (министерства, службы и агентства). Этот подход совершенно не коснулся системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые формируются бессистемно, по усмотрению соответствующих субъектов Российской Федерации. К числу органов, входящих в такую систему, относятся министерства, департаменты, управления, комитеты, комиссии, службы, агентства, инспекции, представительства субъектов Российской Федерации. Соответственно, на уровне субъектов Российской Федерации реформирование органов исполнительной власти не осуществлялось. Общие принципы организации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации помимо регламентации статуса высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации не включают нормативно-правовое регулирование основ организации отраслевых и межотраслевых органов исполнительной власти. В действующем Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 4 июня 2018 г.) «Об общих принципах организации законодательных

¹ См.: Черкасов К.В. Организационно-правовые основы учреждения и функционирования федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа // Законодательство и экономика. 2008. № 12. С. 21.

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ соответствующих положений не предусмотрено. Соответственно, модель организации системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации целесообразно установить аналогичной той, что представлена на федеральном уровне, но с включением в эту систему государственных инспекций субъектов Российской Федерации, подчинённых либо высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации (в том случае, если не создаётся министерство, уполномоченное осуществлять общее руководство соответствующей отраслью или сферой государственного управления), либо министерству субъекта Российской Федерации. Выбор такой организационно-правовой формы органов исполнительной власти, как инспекции (а не службы, к примеру), для осуществления контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации можно обосновать тем, что в ряде случаев в нормативных правовых актах федерального уровня содержится указание именно на такую организационно-правовую форму. К тому же государственные инспекции за период существования современного Российского государства показали себя в качестве устойчивой, повсеместно распространённой организационно-правовой формы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В данном случае представляется целесообразной разработка имеющего рекомендательный характер модельного закона субъекта Российской Федерации «О системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации», где следует указать на создание государственных инспекций по вопросам осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности, изложенным в ст. 26.3 вышеназванного Федерального закона. Разработка модельных законов широко применяется в деятельности центральных государственных органов (Центральной избирательной комиссии РФ, Минэкономразвития России, Минобрнауки

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2018. № 24. Ст. 3414.

России и иных органов) с представлением их в законодательные органы субъектов Российской Федерации. Разработка предлагаемого модельного закона с учётом того, что она затрагивает все области государственного управления, может быть осуществлена Аппаратом Правительства РФ. В структуру указанного закона целесообразно включить: 1) положения о принципах организации и деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; 2) нормы, определяющие структуру системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; 3) положения, закрепляющие правовой статус высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; 4) нормы, распределяющие функции государственного управления между министерствами, инспекциями и агентствами субъектов Российской Федерации и устанавливающие соподчинённость между ними; 5) правила, затрагивающие организацию территориальных органов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что актуально, прежде всего, для государственных инспекций как органов, реализующих контрольно-надзорные полномочия не только в административном центре субъекта Российской Федерации, но и в муниципальных образованиях. Проект указанного Модельного закона содержится в Приложении 2 к диссертации.

Необходимо отметить проблему взаимодействия государственных инспекций субъектов Российской Федерации и территориально-региональных органов исполнительной власти – государственных инспекций, компетенция которых распространяется на территорию нескольких субъектов Российской Федерации. Так, в настоящее время функционируют межрегиональные инспекции Федеральной налоговой службы по федеральным округам, межрегиональные инспекции по крупнейшим налогоплательщикам, межрегиональные инспекции по ценообразованию¹.

¹ См.: Приказ Минфина России от 17 июля 2014 г. № 61н «Об утверждении типовых положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» // Рос. газета.

Межрегиональные органы исполнительной власти служат цели оптимизации государственного управления. По своей сути они являются особым уровнем власти, находящимся между территориальными органами и центральными органами федеральных органов исполнительной власти. При этом функции управления из центрального аппарата передаются остающимся в вертикальной подчиненности нижестоящим государственным органам, которые, находясь ближе к своей основной сфере деятельности, чем центральные органы, располагают большими возможностями для реализации управленческих решений. По мнению К.В. Черкасова, выстраиваемая таким образом система органов государственной власти не означает разграничения, перераспределения полномочий между органами публичной власти. Компетенция федеральных органов государственной власти не изменилась по своему содержанию, а прошло перемещение, перераспределение ряда функций федеральной власти из центрального аппарата управления на межрегиональный уровень. То есть, произошла определенная концентрация государственной власти в федеральных округах и приближение центрального аппарата управления к населению страны¹.

В настоящее время в вопросах формирования межрегиональных государственных органов нередко наблюдается формальный подход, что проявляется в несовершенстве и декларативности правовой базы их функционирования. Межрегиональные органы исполнительной власти в процессе своей деятельности накопили большой правовой, научный, теоретический и практический опыт. Однако существующий потенциал не всегда используется в полном объеме. Сложившаяся разноуровневая система территориальных органов исполнительной власти имеет следствием снижение эффективности и качества реализации управленческих решений. Отмечается слабое взаимодействие межрегиональных органов

2014. № 287.

¹ См.: Черкасов К.В. Организационно-правовые основы учреждения и функционирования федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа // Законодательство и экономика. 2008. № 12. С. 20.

исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, дублирование их деятельности. Создание межрегиональных органов исполнительной власти связано с риском нерационального распределения выполняемых функций между различными уровнями государственного управления, смешения функций центрального аппарата и территориальных органов исполнительной власти¹.

Поэтому следует согласиться с мнением, что учреждение федеральными государственными органами исполнительной власти своих территориальных органов и представительств на межрегиональном уровне позволяет говорить о создании на этом уровне системы подразделений федеральных государственных органов, основная задача которых – выполнение традиционных функций территориальных органов исполнительной власти².

Создание межрегиональных государственных инспекций можно считать целесообразным лишь в том случае, если исключается дублирование функций, а также обеспечивается оптимальное их распределение между органами государственной власти различных уровней. Помимо недопустимости прямых нарушений законодательства, необходимо соблюдать общий принцип экономного и эффективного расходования ресурсов в деятельности органов государственного управления. Необходимо четкое распределение функций органов исполнительной власти, расширение управленческих полномочий более низких уровней управления, что способствует разгрузке центрального аппарата государственных инспекций. Кроме того, недопустимо лишение территориального органа власти части полномочий в целях их передачи иному органу – федерального или

¹ См.: Никонов А.Н. Политико-правовые проблемы взаимодействия органов государственной власти и ее субъектов в условиях административной реформы (на материалах Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2004. С. 26.

² См.: Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 4.

территориального (регионального) уровня. Например, полномочия регистрировать налогоплательщиков должны быть присущи низовым налоговым органам, наиболее приближенным к месту нахождения налогоплательщика. Изъятие у таких инспекций права регистрировать какие-либо категории налогоплательщиков означает, что они перестают обеспечивать на подведомственной им территории отправление всех полномочий налоговых органов, то есть перестают отвечать конституционному понятию территориального органа федерального органа исполнительной власти. Поэтому является необоснованным построение межрегиональных государственных инспекций по такому принципу, когда на одной территории свои полномочия реализуют одновременно несколько одноуровневых налоговых инспекций. Представляется справедливым предложение С.Г. Пепеляева о необходимости преобразования межрегиональных инспекций в соответствующие управления федерального налогового ведомства. У этих управлений не может быть сохранена функция по непосредственному администрированию налогоплательщиков. Они должны выполнять две основные функции: во-первых, ведение аналитической работы с целью выявления и предотвращения уклонений от уплаты налогов в соответствующих сферах экономики; во-вторых, оказание методической и практической помощи территориальным налоговым органам¹.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы.

Государственная инспекция субъекта Российской Федерации представляет собой орган исполнительной власти, осуществляющий контрольно-надзорную деятельность за соблюдением законодательства в установленной сфере деятельности на территории субъекта Российской Федерации и наделенный в связи с этим государственно-властными полномочиями.

¹ См.: Пепеляев С.Г. О статусе и полномочиях межрегиональных налоговых инспекций // *Налоги: реформы и практика*. М., 2005. С. 108–129.

Административно-правовая организация государственных инспекций субъектов Российской Федерации включает в себя две ветви государственных органов. Во-первых, это государственные инспекции субъектов Российской Федерации, входящие в единую систему государственной контрольно-надзорной деятельности в определённой сфере общественных отношений (например, ветеринарные инспекции, инспекции по охране объектов культурного наследия, инспекции по экологии и природопользованию субъектов Российской Федерации и др.). Во-вторых, государственные инспекции субъектов Российской Федерации, входящие в систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и не включенные в какую-либо общую систему контрольно-надзорной деятельности в определённой отрасли или сфере государственного управления (административно-технические инспекции, инспекции архитектурно-строительного надзора и др.).

Для повышения эффективности осуществления контрольно-надзорных полномочий государственных инспекций субъектов Российской Федерации целесообразно разработать модельный закон субъекта Российской Федерации «О системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации», предусматривающий создание государственных инспекций субъектов Российской Федерации для осуществления контрольно-надзорной деятельности, которая финансируется за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Целесообразным представляется утверждение типовых положений, в которых закреплены общие задачи, функции и задачи государственной инспекции, порядок взаимоотношения инспекции с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, чётко разграничены функции отделов государственных инспекций. Требуется разработка и утверждение типовых регламентов взаимодействия органов исполнительной власти при исполнении ими отдельных государственных

функций, что позволит исключить дублирование полномочий, оптимально организовать деятельность органов власти различных уровней управления.

Глава 2. Административно-правовые основы компетенции государственных инспекций в Российской Федерации

§ 2.1. Понятие и структура компетенции государственных инспекций в Российской Федерации

Разумная организация государственного управления может быть достигнута путем децентрализации власти, создания общественно-политических институтов, разработки эффективных способов их взаимодействия. Вместе с тем, с целью обеспечения согласованности между различными органами управления, необходимо решить вопрос об их компетенции. В компетенции проявляется разделение труда по управлению делами государства. Установление разделения труда между органами власти имеет столь важное значение, что осознается как основополагающий конституционный принцип всякого государства¹. Б.Н. Габричидзе справедливо отмечает, что исследование вопроса о компетенции необходимо, поскольку позволяет раскрыть содержание деятельности государственного органа, его реальные функции и назначение, дает возможность выработать научно обоснованные рекомендации и предложения по совершенствованию правового положения органа, изменению и дополнению действующего законодательства².

Особое значение исследование вопросов компетенции имеет для тех органов, которые обладают правом применения мер административного принуждения, полномочиями по предупреждению, пресечению правонарушений и привлечению виновных лиц к административной

¹ См.: Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов государственной власти и управления СССР. М., 1968. С. 10.

² См.: Габричидзе Б.Н. Городские советы депутатов трудящихся. М., 1968. С. 93.

ответственности. Самостоятельность этих органов ограничивается пределами, которые устанавливаются государством путем наделения их соответствующей компетенцией.

Компетенция представляет собой один из важнейших элементов правового статуса органа государственной власти и традиционно является предметом анализа ученых в сфере административного права.

Слово «компетенция» происходит от латинского слова «competentia», означающего ведение, способность, принадлежность по праву. В Большой Советской Энциклопедии термин «компетенция» понимается как совокупность полномочий (прав и обязанностей) какого-либо органа, должностного лица, предусмотренная законом, положением, уставом¹.

Словарь С.И. Ожегова трактует понятие «компетенция» в двух смыслах: как круг чьих-либо полномочий прав; круг вопросов, в которых кто-либо осведомлен².

Согласно энциклопедическому словарю Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона, компетенция представляет собой круг ведения какого-либо учреждения; обладание достаточным знанием о предмете³.

В настоящее время отсутствует легальное определение понятия компетенции. Термин «компетенция» в правовых документах практически не употребляется, фактически подменяясь различными терминами: «права и обязанности», «полномочия», «функции». Утративший силу Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ⁴ определял компетенцию органа государственной

¹ См.: Большая Советская Энциклопедия. М., 1973. С. 585.

² См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1989. С. 234.

³ См.: Малый энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Т. 3. М., 1993. С. 194.

⁴ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

власти как «совокупность его полномочий по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации по конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации». Вместе с тем, данное определение лишь перечисляет элементы компетенции, не раскрывая ее сущности.

В юридической литературе отсутствует единый подход к понятию «компетенция». Однако большинство авторов сходятся во мнении, что компетенция представляет собой сложную категорию, складывающуюся из нескольких структурных элементов.

Спор о понятии компетенции государственных органов, её структуре ведется с 50-х годов прошлого века. В результате научной дискуссии сложилось два подхода к пониманию компетенции – так называемые «узкий» и «широкий» подходы.

По мнению С.С. Алексеева, компетенцию следует рассматривать как содержание и объем полномочий, которыми обладает государственный орган или должностное лицо. Компетенция представляет собой «общие возможности государственных органов совершать властные действия¹. П.С. Элькинд трактует компетенцию как совокупность полномочий какого-либо органа или должностного лица в сфере его деятельности при исполнении своих должностных функций². Отождествляет компетенцию органа государства с юридическими полномочиями В.М. Горшенев³.

Аналогичный подход к содержанию компетенции демонстрирует И.А. Азовкин. По его определению, компетенция представляет собой совокупность прав и обязанностей органа применительно к областям,

Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176 (утратил силу).

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 1. Свердловск, 1963. С. 138.

² См.: Элькинд П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967. С. 154.

³ См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 122.

сферам, объектам управления, то есть предметам ведения¹. Вместе с тем, несмотря на то, что предметы ведения показаны в качестве сферы приложения полномочий государственного органа, он не рассматривает их как элемент компетенции.

В отечественной юридической науке термин «полномочия» используется для характеристики прав и обязанностей какого-либо органа, должностного лица, охватывая совокупность его прав и обязанностей². Согласно словарю русского языка, полномочия – это официально предоставленные кому-либо права на осуществление определенной деятельности, ведение дел³.

Очевидно, что установление компетенции лишь посредством указания на права и обязанности органа публичной власти является недостаточным, поскольку в этом случае невозможно определить, в какой сфере государственный орган осуществляет свои полномочия. Как писал Л.А. Григорян, полномочия сами по себе, без их применения к решению определенного круга вопросов, не могут существовать⁴. Кроме того, стоит отметить, что большинство проблем в организации государственного управления происходит вследствие отсутствия четко установленных рамок полномочий, нарушения государственными органами своей компетенции. Именно поэтому у органа публичной власти не может быть «абстрактных прав, равно как и абстрактных обязанностей»⁵. Образование того или иного органа обязательно предполагает наличие сферы его деятельности, определение предметов его ведения.

Согласно второму подходу к пониманию компетенции, в её структуру включаются помимо полномочий предметы ведения.

¹ См.: Азовкин И.А. Местные советы в системе органов власти. М., 1971. С. 177.

² См.: Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. М., 1980. С. 22.

³ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 571.

⁴ См.: Григорян Л.А. Народовластие в СССР. М., 1972. С. 225.

⁵ Козлова Е.И. Разграничение компетенции местных советов и их исполкомов // Советское государство и право. 1968. № 11. С. 101.

А.В. Венедиктов рассматривал компетенцию государственного органа как предмет его деятельности, а также объём прав и обязанностей, необходимых для осуществления его задач¹.

По мнению, К.Ф. Шеремета, компетенция включает в себя предметы ведения, правомочия и обязанности².

По замечанию И.Н. Кузнецова, «следует признать недостаточным определение компетенции лишь в качестве совокупности полномочий органа или совокупности его прав и обязанностей». По его мнению, необходимыми элементами компетенции являются предметы ведения и полномочия, предоставляемые органу для выполнения его функций. Понятие «полномочия» охватывает и права, и обязанности органа власти³.

Н.Г. Александров под компетенцией понимает круг дел, отнесенных к ведению государственного органа, а также круг полномочий совершать властные действия административно-распорядительного, нормоустановительного, правоохранительного характера⁴.

Указанная позиция поддерживается и современными исследователями. Так, по мнению Д.Н. Бахраха, компетенция представляет собой совокупность властных полномочий относительно определённых предметов ведения⁵.

Н.В. Постовой в состав компетенции включает предметы ведения, права и обязанности органа власти⁶.

В.В. Аржанов, размышляя над компетенцией органов местного самоуправления, отмечает, что категория компетенции не охватывается только полномочиями властного органа. Полномочия органов местного

¹ См.: Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 613.

² См.: Шеремет К.Ф. Вопросы компетенции местных советов // Советское государство и право. 1965. № 4. С. 23.

³ См.: Кузнецов Н.И. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969. С. 14.

⁴ См.: Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. С. 255.

⁵ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2011. С. 175.

⁶ См.: Постовой Н.В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. М., 1999. С. 249.

самоуправления представляют собой совокупность прав и обязанностей, направленных на решение вопросов местного значения. Вопросы местного значения представляют собой предметы ведения органа местного самоуправления, закрепленные законом¹.

Развитие информационных технологий и использование их в деятельности органов исполнительной власти диктует необходимость корректировки подходов к их компетенции, что просматривается в ряде современных научных трудов. Так, Л.К. Терещенко говорит о необходимости установления соответствия объёму компетенции органа исполнительной власти необходимого для её реализации объёма информационного обеспечения, для чего целесообразно его определение в положении о соответствующем органе с учётом того, какие задачи перед ним поставлены и каков объём предоставленных ему полномочий².

По мнению Б.М. Лазарева, компетенция государственного органа определяется путём указания на область общественной жизни, являющуюся объектом деятельности государства, а также государственную функцию, которую государственный орган осуществляет в этой области и проявляющуюся в ряде вопросов, относящихся к предметам ведения органа³. Вместе с тем вряд ли правомерно отождествлять предметы ведения и отдельные вопросы, подлежащие решению государственным органом, поскольку данные понятия соотносятся как часть и целое. В нормативно-правовых актах, определяющих компетенцию государственного органа, невозможно перечисление всех вопросов, которые государственный орган решает при осуществлении своей деятельности. В них лишь определяется сфера, в рамках которой государственный орган решает все вопросы, относящиеся к его компетенции.

¹ См.: *Аржанов В.В.* Разграничение полномочий и предметов ведения государства и местного самоуправления как механизм укрепления законности // *Местное право.* 2011. № 10. С. 65.

² См.: *Терещенко Л.К.* Информационная безопасность органов исполнительной власти на современном этапе // *Журнал российского права.* 2015. № 8. С. 105.

³ См.: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 102.

Включение в содержание компетенции предметов ведения представляется обоснованным, поскольку полномочия органа публичной власти всегда предметны, связаны с определённой сферой общественной жизни и кругом выполняемых задач. Права и обязанности органа публичной власти представляют собой «сердцевину, основу его правового положения»¹. Однако невозможно установить компетенцию органа, не определив круг деятельности, в границах которой орган осуществляет свои полномочия. Поскольку объем и характер прав и обязанностей государственной инспекции тесно зависит от круга дел, которыми она призвана заниматься, между полномочиями и предметами ведения существует неразрывная связь. Выявление в качестве элементов компетенции предметов ведения и полномочий позволяет установить, что в компетенции органов, действующих в определенной сфере общественной жизни, является общим, а что является индивидуальным, свойственным только данному органу или системе органов власти.

Кроме того, предметы ведения рассматриваются в конституционно-правовом значении и разделяются на предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов и предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации. Такое деление обусловлено необходимостью обеспечения государственной целостности федеративного государства, единства системы и организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации². При этом «предметы ведения указывают на конкретный вопрос сферы жизнедеятельности»³. В зависимости от предметов ведения государственные

¹ Витрук Н.В. Основы правового положения лиц в социалистическом обществе. М., 1979. С. 344.

² См.: Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и её субъектов: понятие и предмет. Саратов, 2010. С. 22.

³ Волкова Л.П. Правовые основы разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. С.

инспекции можно подразделить на: 1) федеральные государственные инспекции, создаваемые по предметам федерального ведения (в частности, военные автомобильные инспекции Минобороны России и Росгвардии, уголовно-исполнительные инспекции ФСИН России); 2) федеральные государственные инспекции, создаваемые по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (государственные инспекции труда); 3) государственные инспекции субъектов Российской Федерации, создаваемые по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (жилищные инспекции, инспекции строительного надзора, инспекции по техническому надзору за состоянием самоходных машин и других видов техники и иные); 4) государственные инспекции субъектов Российской Федерации, создаваемые по предметам ведения субъектов Российской Федерации (административно-технические инспекции).

Некоторые учёные в содержание компетенции помимо полномочий и предметов ведения включают иные элементы. Так, В.С. Пронина включает в состав компетенции органа управления его задачи, функции и обязанности¹.

Ц.А. Ямпольская считает, что компетенция властного органа представляет собой четко ограниченный круг задач (дел), отведенный органу в соответствии с направлением его деятельности, а также круг полномочий на совершение определенного вида властных действий исполнительно-распорядительного и нормоустановительного характера².

В.М. Манохин, раскрывая понятие компетенции через понятие функций управления, в ее содержание включает совокупность функций

21.

¹ См.: Пронина В.С. Соотношение компетенции государственных комитетов и министерств // Труды. Вып. 7. М., 1977. С. 89.

² См.: Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1958. С. 11.

органа, его прав, обязанностей, основных форм и методов работы¹. Аналогичного мнения придерживается А.Ю. Якимов².

Данная точка зрения представляет интерес, поскольку деятельность любого субъекта управления направлена на достижение определенной цели посредством решения управленческих задач и реализации функций управления в тех или иных формах. Особенность компетенции проявляется в её направленности на осуществление активных действий, поскольку органы публичной власти создаются для решения задач, поставленных перед государством в определенных сферах общественной жизни. Вместе с тем стоит согласиться с мнением Б.М. Лазарева о том, что функции и задачи государственного органа являются неюридическим явлением, поэтому вряд ли могут быть включены в число элементов компетенции. Управленческие функции, названные в правовой норме, а также упомянутые в ней виды управляемых объектов, а в ряде случаев и виды их деятельности не являются по отношению к праву (обязанности) государственного органа чем-то дополнительным, а представляют собой элементы самого права (обязанности)³.

По вопросу о соотношении компетенции и функций государственного органа в литературе высказывается позиция, что «функции являются определяющим моментом для возникновения реальных правоотношений, а полномочия – для реализации функций⁴. Устанавливая предметы ведения того или иного органа, государство возлагает на него осуществление определенных функций. Если предмет ведения представляет собой «сферу общественных отношений, в границах которой действует орган государства»⁵, то функцией являются конкретные направления деятельности,

¹ См.: *Манохин В.М.* Советское административное право. Курс лекций. Часть особенная. Вып. 2. Саратов, 1968. С. 68.

² См.: *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции // *Государство и право.* 1996. № 8. С. 106.

³ См.: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 40.

⁴ См.: *Бачило И.Л.* Функции органов управления. М., 1976. С. 54.

⁵ См.: *Лазарев Б.М.* О компетенции органа государственного управления // *Советское*

реализуемые государственным органом в рамках данной сферы. Функции есть устойчивые направления деятельности органа, вытекающие из его назначения¹. По справедливому замечанию Ю.М. Козлова, функции лишь показывают, в каком направлении взаимодействуют объект и субъект властных отношений, однако «они не есть само это взаимодействие»². Деятельность государственного органа осуществляется посредством реализации комплекса прав и обязанностей, составляющих его компетенцию. Поэтому в содержание компетенции следует включать не сами управленческие функции, а полномочия государственного органа, обеспечивающие эффективную реализацию функций и задач, стоящих перед органом управления. Задачи, возложенные на орган публичной власти, также не относятся к числу элементов компетенции, поскольку вытекают из тех социальных целей, на достижение которых направлена деятельность государственного органа в рамках его компетенции³.

Права и обязанности, составляющие полномочия государственного органа, обеспечивают реализацию его функций. Так, например, функция Государственной инспекции труда по борьбе с нарушениями трудового законодательства реализуется правом должностных лиц инспекции применять такие меры административного принуждения, как выдача работодателям обязательных для исполнения предписаний, содержащих конкретные требования, направленные на устранение допущенных нарушений закона, рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере трудового законодательства, самостоятельно применять штрафные санкции к правонарушителям. В отдельных случаях полномочия необходимы для создания предварительных условий осуществления управленческих функций. Так, государственные инспекции

государство и право. 1964. № 9. С. 48.

¹ См.: Аппарат управления социалистического государства: в 2-х частях. Часть 2. М., 1977. С. 84.

² Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. М., 1986. С. 131.

³ См.: Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 239.

труда вправе проводить плановые и внеплановые проверки соблюдения трудового законодательства. По результатам проверки государственные инспекторы труда принимают меры по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений работодателями обязательных требований, а также привлечению виновных в их нарушении лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. При выявлении в ходе проверки факта нарушения трудового законодательства инспекция переходит к реализации возложенных на неё функций по борьбе с правонарушениями путём составления протокола об административном правонарушении и привлечения к ответственности виновного субъекта¹. В данном случае составление акта проверки государственной инспекции труда, в котором установлены признаки нарушения трудового законодательства, является юридическим фактом для возбуждения производства по делу об административном правонарушении. Статистические сведения о реализации полномочий государственными инспекциями показывают, что они занимают значительное место в системе контрольно-надзорной деятельности. Так, Государственной инспекцией труда в Саратовской области за период с 1 января по 1 ноября 2018 г. было проведено 3222 проверки, в том числе 3103 внеплановых, и выявлено 5364 нарушений². Также существенные статистические показатели по проведению проверок, выявленным административным правонарушениям и принятию мер по ним показывают жилищные инспекции субъектов Российской Федерации. В частности, Государственной жилищной инспекцией Республики Татарстан за 2017 год проведено 15326 внеплановых и 723 плановых проверки, по результатам

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 875 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4995.

² См.: официальный сайт Государственной инспекции труда в Саратовской области. URL: https://git64.rostrud.ru/osnov/osnovnye_pokazateli_deyatelnosti_git/doklady_otchety_obzory_o_deyatelnosti_git/2018_god/ (дата обращения: 11.12.2018).

которых выявлено 17306 нарушений и выдано 5914 предписаний об их устранении¹.

Ю.А. Тихомиров к сопутствующим элементам компетенции относит ответственность за неисполнение властным органом своих обязанностей². Аналогичной точки зрения придерживается И.Л. Бачило, включая ответственность в число необходимых элементов компетенции³. Безусловно, ответственность является правовым средством, обеспечивающим исполнение соответствующей обязанности. Однако представляется нецелесообразным рассматривать ответственность как необходимый элемент компетенции. По мнению ряда авторов, следует рассматривать ответственность в качестве отдельной составной части правового статуса, поскольку полномочия органа (должности) по определенным предметам ведения и предусмотренные законом последствия их невыполнения или ненадлежащего выполнения относятся к разнородным правовым институтам⁴.

Таким образом, в трактовке компетенции и ее составляющих имеются различные подходы. Однако, несмотря на многообразие подходов, практически все ученые выделяют в качестве основных элементов компетенции органа власти его полномочия и предметы ведения. На основе проведенного исследования можно сделать вывод, что в структуру компетенции субъекта публичного управления следует включить предметы его ведения, цели и задачи, функции, а также полномочия, состоящие из прав и обязанностей, представляющих собой меру возможного и должного поведения субъекта управления.

¹ См.: официальный сайт Государственной жилищной инспекции Республики Татарстан. URL: <http://gji.tatarstan.ru/rus/otchethabch.htm> (дата обращения: 11.12.2018).

² См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55.

³ См.: Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 52.

⁴ См., например: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 33; Колесников А.В. Правовой статус органов местного самоуправления. Саратов, 2004. С. 19-20.

Анализ структуры компетенции органов публичной власти позволяет сформулировать ряд соображений относительно элементов компетенции государственной инспекции.

Сущность компетенции заключается в её способности определять роль и место того или иного субъекта в управленческом процессе путем закрепления за ним определенного объема публичных дел. Элементы, составляющие компетенцию, являются не совокупностью, а системой, поскольку каждый из элементов компетенции обладает неразрывной связью с остальными. Компетенция государственной инспекции отражает предназначение данного субъекта, конкретную сферу деятельности применительно к определенным объектам, совокупность полномочий принудительного характера, обеспечивающих выполнение ее задач.

Должная организация деятельности субъекта публичной власти означает необходимость закрепления за ним определенной группы объектов исходя из возможностей (сил и средств) и сферы его функционирования. Любой субъект публичного управления действует в определенной сфере общественных отношений. Данная сфера имеет пространственные границы, поскольку деятельность государственного органа всегда распространяется на определенную территорию. По словам М.С. Студеникиной, от определения конкретных границ компетенции зависит круг вопросов, решение которых составляет деятельность государственного органа или должностного лица. Установление таких границ позволяет разграничить компетенцию субъектов управления, избежать параллелизма и дублирования в их работе, способствует повышению ответственности и качества работы государственных органов¹. Деятельность государственных инспекций субъектов Российской Федерации, территориальных подразделений федеральных государственных инспекций, по общему правилу, осуществляется в пределах границ соответствующего субъекта Российской Федерации, охватывает его территорию. Однако использование

¹ Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 6.

территориального фактора при определении компетенции государственной инспекции не означает, что ее элементом является сама территория соответствующего субъекта Российской Федерации.

Определение границ компетенции государственной инспекции тесно связано с предметами ее ведения. Понятию предмета ведения в юридической литературе даются различные дефиниции. Так, по мнению Б.М. Лазарева, предметы ведения представляют собой общественные отношения, на которые воздействует субъект правоотношения¹. И.В. Гранкин определяет предмет ведения как «сферу общественной жизни»². К.Ф. Шеремет под предметами ведения понимает конкретные объекты государственно-властной деятельности³.

Как указывает Ю.А. Тихомиров, типичными предметами ведения являются те или иные сферы государственной или общественной жизни, отрасли экономики, устойчивые виды деятельности, юридические действия, материальные объекты, финансово-денежные средства, государственные и иные институты, органы, организации, общественные процессы. Различные комбинации этих предметов как объектов воздействия отличает компетенцию различных субъектов права. Их детализация предполагает строго очерченные легальные рамки во избежание путаницы в деятельности государственных и общественных структур⁴.

Однако вряд ли целесообразно включать в совокупность предметов ведения конкретные материальные объекты, по поводу которых возникают общественные отношения в сфере реализации компетенции государственной инспекции. Объекты являются лишь элементом таких общественных отношений, но не частью компетенции государственной инспекции.

¹ См.: Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 241.

² Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999. С. 3.

³ См.: Шеремет К.Ф. Вопросы компетенции местных советов // Советское государство и право. 1965. № 4. С. 23.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 56.

Предметы ведения государственных инспекций – это всегда определенная сфера общественных отношений, в рамках которой государственная инспекция осуществляет свои властные полномочия. Предметы ведения тесно связаны с компетенцией государственных инспекций, поскольку исходя из предмета определяется совокупность прав и обязанностей, которыми она наделена.

Анализ положений о различных государственных инспекциях позволяет сделать вывод, что сущностной характеристикой компетенции государственной инспекции является ее осуществление в процессе межведомственной деятельности, разновидностью которой является государственная контрольно-надзорная деятельность. В ряде положений, нормативно-правовых актов, разъяснений, регламентирующих деятельность отдельных государственных инспекций, прямо указывается, что государственная инспекция уполномочена осуществлять «государственный надзор»¹, «надзор и контроль» за выполнением тех или иных требований, «организацию контроля»², «функции по контролю (надзору)»³, «контрольно-надзорную деятельность»⁴.

Существует множество точек зрения по поводу соотношения и взаимосвязи государственного контроля и надзора. Отдельные авторы предлагают не разграничивать контроль и надзор и считать данные правовые явления единой функцией государственного управления, поскольку и

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2004 г. № 835 «Об утверждении Положения о государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5499.

³ См.: Приказ Минтруда России от 21 апреля 2017 г. № 377 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о специальной оценке условий труда» // Официальный интернет-портал правовой информации. 05.06.2017.

⁴ См.: Письмо МЧС РФ от 7 июня 2007 г. № 12/1-6-349 «О направлении Порядка осуществления контроля на водных объектах» // Гражданская защита. 2010. № 8.

государственный контроль, и государственный надзор обладают такими общими признаками, как проверка законности деятельности поднадзорных и подконтрольных организаций; применение в пределах своей компетенции определенных мер административного принуждения¹. Однако большинство учёных считает, что контрольную и надзорную деятельность следует различать. Наиболее распространено мнение о наличии у государственного контроля таких признаков, как осуществление контрольной деятельности не только с позиции законности, но и целесообразности; использование полномочий оперативно-управленческого порядка (проведение проверок, пресечение противоправных действий, применение мер административного принуждения); разрешение выявленных нарушений закона путем отмены правового акта, привлечения лиц дисциплинарной ответственности². В свою очередь, содержание надзора составляет основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений закона. Надзор, в отличие от контроля, не содержит административных функций. В процессе надзорной деятельности осуществляется проверка законности в деятельности объектов, организационно не подчинённых надзорному органу³.

Таким образом, основное отличие контроля от надзора заключается в том, что контроль направлен не только на достижение законности и правопорядка, но и на обеспечение эффективности и целесообразности в деятельности подконтрольных объектов; заключается в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольных объектов предписаниям, которые были получены от управляющего органа или должностного лица. Целью надзора является обеспечение соблюдения закона, которое не

¹ См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 15.

² См., например: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2001. С. 297; Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 35.

³ См., например: Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975. С. 27; Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2011. С. 113; Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 43.

сопровождается оценкой целесообразности принятых актов и совершенных действий. При осуществлении надзора невозможно вмешательство государственного органа в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора. Контрольная деятельность позволяет реализовывать управленческие и правоохранительные функции, тогда как надзор – только правоохранительную функцию. При этом при осуществлении контроля правоохрана имеет место только при выявлении правонарушений и привлечении к дисциплинарной ответственности¹.

В своей сущности деятельность государственных инспекций является контрольно-надзорной, поскольку заключается в применении мер административного принуждения по отношению к гражданам и организациям, не находящимся в непосредственном организационном подчинении инспекции. Справедливо отмечается, что в случаях, когда в соответствии с федеральным законом сотрудник государственной инспекции дает обязательное для исполнения предписание либо требует совершить определенные действия или воздержаться от совершения каких-либо действий, между сотрудником и индивидуально определенным (персонифицированным) гражданином (организацией) возникают отношения властного подчинения, допускающие проверку исполнения обязательных требований, полученных от контролирующего субъекта². Вместе с тем государственные инспекции обладают и контрольными полномочиями. Как функция управления государственный контроль осуществляется в системе государственной инспекции по отношению к подведомственным подразделениям, должностным лицам.

Таким образом, предмет ведения государственной инспекции может быть определен как сфера общественных отношений, в рамках которой

¹ См.: *Зубарев С.М.* О правоохранительных аспектах контроля и надзора // *Административная деятельность правоохранительных органов РФ и зарубежных стран: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции / под общей редакцией Л.В. Павловой.* Рязань, 2017. С. 30, 32.

² См.: *Кузнецов А.С.* Контрольные и надзорные функции ГИБДД и их реализация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 15.

государственная инспекция реализует контрольно-надзорные функции за соблюдением законодательства Российской Федерации объектами контрольно-надзорной деятельности. Это обстоятельство следует иметь ввиду при юридическом анализе компетенции государственных инспекций, четко отграничивая те общественные отношения, в которых такие органы компетентны, от общественных отношений, находящихся за пределами их компетенции.

В зависимости от разграничения предметов ведения определяется построение системы государственных инспекций на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Компетенция государственной инспекции имеет пространственный предел, поскольку, как правило, ограничивается территорией, на которой инспекция осуществляет свои полномочия. Предметы ведения характеризуют предметный и территориальный аспекты деятельности государственной инспекции как органа публичной власти. Примером может служить структура Государственной инспекции безопасности дорожного движения (Госавтоинспекции), территориальные подразделения которой осуществляют свою деятельность в границах субъекта Российской Федерации. Помимо территориальных подразделений, в структуру Госавтоинспекции входят подразделения по районам, городам, иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям¹.

Помимо предметов ведения, в структуру компетенции государственной инспекции входят ее полномочия, представляющие собой совокупность прав и обязанностей, определяющих меру возможного и должного поведения государственной инспекции в сфере ее ведения. Понятие «полномочия» по отношению к правам и обязанностям является родовым. Сущностной особенностью полномочий государственного органа является наличие

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

неразрывной связи его прав и обязанностей. Если гражданин по своему усмотрению может воспользоваться своим субъективным правом – например, подать заявление, обжаловать решение государственного органа или должностного лица, то органы публичной власти и их должностные лица обязаны использовать все предоставленные им права в целях реализации возложенных на них функций. Уполномоченный субъект правоотношений не только располагает правом, но и обязан к совершению властных действий. Его права и обязанности находятся в определенном сочетании. Как отмечал С.С. Алексеев, полномочия государственного органа сочетаются в рамках компетенции. Государственный орган не только вправе, но и обязан осуществлять возложенные на него функции¹ По мнению Б.М. Лазарева, полномочия субъекта государственного управления включают обязанность перед государством и право по отношению к управляемым объектам выполнять определенные задачи и функции². Так, в соответствии со статьей 23.40 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, органы Государственной инспекции по маломерным судам не только вправе, но и обязаны рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных данной статьей³. Единство прав и обязанностей государственной инспекции в рамках ее полномочий обусловлено необходимостью надлежащего реагирования на нарушения законодательства, а также реализацией функций, для осуществления которых государственная инспекция создана.

Право проявляется в возможности положительного поведения его обладателя, а также возможности требовать определенного поведения от обязанных лиц в целях удовлетворения законных интересов⁴. Применительно к компетенции государственных инспекций субъективное право проявляется

¹ См.: *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. Вып. 2. Свердловск, 1964. С. 129.

² См.: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 27.

³ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁴ См.: *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М., 1961. С. 223.

в возможности требовать соблюдения законодательства подконтрольными объектами. Такие требования обязательны для выполнения. Юридическая обязанность является мерой должного поведения и выражается в необходимости совершения активных положительных действий или воздержания от совершения действий, запрещенных нормами права. Юридические права и обязанности являются равнозначными элементами правоотношения.

В некоторых случаях государственная инспекция обязана реализовывать права и обязанности, отнесенные к ее компетенции, только по ходатайству гражданина или организации. Например, в соответствии со статьей 361 Трудового кодекса Российской Федерации, решения государственных инспекторов труда могут быть обжалованы соответствующему руководителю по подчиненности, главному государственному инспектору труда или в суд¹. В данном случае рассмотрение жалобы на действия государственного инспектора производится при ее поступлении к соответствующему должностному лицу. Отдельные вопросы государственная инспекция решает по согласованию с иными органами власти. В качестве примера можно указать, что в соответствии с пунктом 13 Указа Президента Российской Федерации от 16 мая 2017 года «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»², маршрут патрулирования наряда ДПС ВАИ должен быть согласован с подразделениями Госавтоинспекции. Близок к методу согласования метод совместного решения вопросов, который отражает тесное переплетение компетенции государственной инспекции на каком-либо конкретном участке деятельности. Примером может служить

¹ См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 3.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 16 мая 2017 г. «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1909.

взаимодействие государственной жилищной инспекции, теплоснабжающих и теплосетевых организаций, потребителей, научных и экспертных организаций, заводов-изготовителей, а также организаций, выполняющих подрядные, проектные и конструкторские работы, при расследовании аварийных ситуаций на источниках тепловой энергии, тепловых сетях и теплопотребляющих установках потребителей тепловой энергии¹; взаимодействие подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации и военных комиссариатов при предоставлении сведений о транспортных средствах, зарегистрированных за гражданами Российской Федерации и подлежащих учету в военных комиссариатах².

Возникает вопрос, следует ли включать в содержание компетенции государственной инспекции все субъективные права и обязанности, которыми она обладает. В частности, при осуществлении своих полномочий государственная инспекция может заключать гражданско-правовые договоры, приобретать и отчуждать имущество. Такие права закреплены за государственной инспекцией Гражданским кодексом Российской Федерации и являются неотъемлемыми, поскольку государственная инспекция является юридическим лицом, а значит, имеет возможность выступать в гражданско-правовых отношениях. Государственная инспекция обладает обязанностями юридического лица, а также общими обязанностями субъекта права, в

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 1114 «О расследовании причин аварийных ситуаций при теплоснабжении и о признании утратившими силу отдельных положений Правил расследования причин аварий в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2015. № 43. Ст. 5973.

² См.: Приказ МВД РФ № 724, Министра обороны Российской Федерации № 881 от 21 сентября 2009 г. «О порядке взаимодействия подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации и военных комиссариатов при предоставлении сведений о транспортных средствах, зарегистрированных за гражданами Российской Федерации и подлежащих учету в военных комиссариатах» (вместе с «Положением о порядке взаимодействия подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации и военных комиссариатов при предоставлении сведений о транспортных средствах, зарегистрированных за гражданами Российской Федерации и подлежащих учету в военных комиссариатах») // БНА. 2009. № 50.

частности, обязанностью соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, не нарушать прав подконтрольных объектов.

Однако следует учитывать, что компетенция государственной инспекции, ее права и обязанности формируются с учетом функций, которые необходимо решать в зависимости от ее роли в системе контрольно-надзорных органов. Положения о государственных инспекциях наделяют данные органы возможностью применения широкого круга мер административного принуждения. Так, сотрудники государственных инспекций вправе беспрепятственно посещать поднадзорные объекты, проводить плановые и внеплановые проверки их деятельности, проводить различного рода экспертизы, запрашивать необходимые документы и материалы, давать указания, обязательные для исполнения поднадзорными объектами. Перечисленные полномочия непосредственно обеспечивают исполнение государственной инспекцией контрольно-надзорных функций, в целях осуществления которых она создана. Иные права и обязанности государственной инспекции, в частности, присущие ей права и обязанности в гражданско-правовой сфере, направлены на обеспечение надлежащего исполнения государственной инспекцией основной функции.

В связи с этим представляется, что в содержание компетенции государственной инспекции следует включать лишь те права и обязанности, которые направлены на непосредственное исполнение государственной инспекцией основной функции, для реализации которой она создана.

Подводя итог вышесказанному, следует дать определение компетенции государственной инспекции. *Компетенция государственной инспекции* представляет собой совокупность ее властных полномочий (прав и обязанностей), осуществляемых государственной инспекцией самостоятельно в целях реализации целей, задач и функций по предметам ведения, опосредующим сферы общественной жизни, связанные с организацией государственной контрольно-надзорной деятельности за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и

субъектов Российской Федерации. Структуру компетенции государственной инспекции составляют её цели, задачи, функции, полномочия, предметы ведения, организационные и правовые формы и методы деятельности. Полномочия государственной инспекции представляют собой совокупность её прав и обязанностей, определяющих меру возможного и должного функционирования государственной инспекции в сфере государственной контрольно-надзорной деятельности за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Предмет ведения государственной инспекции представляет собой сферу общественных отношений, в рамках которой государственная инспекция реализует функции по осуществлению контрольно-надзорной деятельности за соблюдением законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации объектами контрольно-надзорной деятельности. Все составные части компетенции обладают внутренним единством и согласованностью.

2.2. Компетенция федеральных государственных инспекций

Административно-правой статус федеральных государственных инспекций устанавливается различными нормативно-правовыми актами: федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, приказами федеральных министерств. Таким образом, можно отметить, что государственные инспекции учреждаются, реорганизуются и ликвидируются различными субъектами государственной власти¹.

Отсутствие в Указе Президента РФ от 15 мая 2018 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» понятия «государственные инспекции» порождает вопросы о месте данных органов в системе

¹ Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. С. 393-395.

федеральных органов государственной власти. В связи с этим для того, чтобы понять сущность данных органов, следует обратить внимание, на то, какие общие цели, задачи и функции поставлены перед данными органами, каковы их полномочия, организационные и правовые формы и методы деятельности.

Цели, задачи и функции, которые поставлены перед данными органами, являются одним из ключевых моментов к пониманию административно-правовых основ их компетенции. Понятие «цели» согласно толковому словарю представляет собой то, что необходимо или желательно осуществить, предмет стремления¹. Под «задачей» понимается вопрос или проблема, которые требуют решения или разрешения². Задачи представляют собой «суть цели»³, достижение которой необходимо государственному органу. Под «функцией» понимаются круг деятельности, работа, которая осуществляется органом⁴. Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих статус государственных инспекций, показывает, что в них имеется терминологическая путаница, в которой одно понятие фактически представлено в качестве другого понятия, не тождественного с ним. Например, в п. 11 положения о Госавтоинспекции некоторые функции данного органа представлены в качестве обязанностей. В связи с этим одно из направлений совершенствования государственных инспекций видится в устранении терминологических неточностей в нормативных актах⁵.

Следует отметить, что цель – это один из важнейших системообразующих элементов, который является определяющим признаком

¹ См.: Толковый словарь русского языка [сайт] URL:<http://www.ozhegov.com/words/39108.shtml> (дата обращения 01.09.2017).

² См.: Толковый словарь русского языка [сайт] URL: <http://www.ozhegov.com/words/8858.shtml> (дата обращения 01.09.2017).

³ См.: Ковачев Д.А. Функция, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1985. № 4. С. 43.

⁴ См.: Толковый словарь русского языка [сайт] URL: <http://www.ozhegov.com/words/38448.shtml> (дата обращения: 01.09.2017).

⁵ См.: Муратулы А. Вопросы разработки стандартов исполнения функций в государственных органах // Вестник университета Туран. 2015. № 3 (67). С. 244-250.

любого управляющего воздействия¹. Таким образом, цели, как государственных органов, так и государственных инспекций в частности, являются важным элементом их статуса, который, тем не менее, не регламентирован должным образом.

Так, например, согласно п. 2 Положения о Госавтоинспекции деятельность данного органа государственной власти осуществляется в целях «охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства». Так, согласно официальным направлениям политики данного органа, основной целью Госавтоинспекции является обеспечение безопасности участников дорожного движения. Она осуществляется по двум направлениям: повышение эффективности деятельности данного органа и снижение количества лиц, пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях². Следует отметить, что ни в самом положении о данном органе ни в иных источниках, содержащих информацию о целях его деятельности, прямая регламентация целей не содержится. Однако, исходя из толкования понятия «цель», видится, что перед данным органом поставлены именно вышеуказанные цели.

В других положениях об инспекциях также, как правило, не содержится перечисление целей. Вместе с тем, если исходить из определения понятий цели и задачи, то цели, поставленные перед данными органами, отчасти обозначены в задачах. Такая ситуация сложилась с положением о ГИМС РФ. Согласно п. 4 Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий можно обозначить следующие цели ГИМС РФ. К ним

¹ См.: Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов. М., 2003. С. 380.

² См.: Министерство внутренних дел РФ [сайт] URL: https://мвд.рф/Publikacii_intervju_kommentarii/Obespechenie_bezopasnosti_uchastnikov_dd (дата обращения: 01.09.2017).

относится совершенствование государственного и технического надзора в установленной сфере деятельности и безопасность людей на водных объектах.

Если обратиться к мнению М.А. Лапиной о целях государственного управления¹, то можно отметить, что содержащиеся в положениях о государственных инспекциях цели их деятельности узконаправленны и не охватывают все грани государственно-управленческой деятельности. Так, к целям государственного управления, по версии М.А. Лапиной, относятся социально-экономические, политические, обеспечительные, организационно-правовые цели. Государственные инспекции, будучи частью системы органов государственного управления, также должны обеспечивать достижение вышеназванных целей.

Таким образом, можно отметить, что общими для всех государственных инспекций целями являются: обеспечение экономической, общественной и иных видов безопасности, соблюдение законности и правопорядка, защита прав и свобод человека и гражданина, совершенствование правовой системы, общества и государства и т.д. Помимо этого, защита основ конституционного строя, обеспечение целостности и безопасности Российской Федерации также могут быть рассмотрены как цели данных органов². Вместе с тем, следует отметить, что в связи с особенностями деятельности, осуществляемой государственными инспекциями, главенствующие цели данных органов видятся в обеспечении безопасности, законности и правопорядка.

Некоторые государственные инспекции в своей деятельности могут преследовать и иные специфические цели. Например, исправление осужденных, правовое и нравственное воспитание граждан, профилактика правонарушений так же являются целями данных органов.

¹ См.: Лапина М.А. Административное право. Курс лекций. М., 2009. С. 21-25.

² Демидов Ю.Н., Костенников М.В., Куракин А.В. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник: в 2 ч. Ч. 1: Общая часть. Домодедово, 2016. С. 52.

С другой стороны задачи, которые поставлены перед государственными инспекциями, как правило, обозначены весьма подробно. Например, согласно п. 4 Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности к задачам данных инспекций относится: исполнение уголовных наказаний; контроль поведения осужденных и лиц, имеющих статус подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления; предупреждение преступлений и иных правонарушений и иные задачи.

Согласно Положению о Восточно-Сибирской инспекции пробирного надзора основной задачей данной инспекции является осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности в установленной сфере государственного управления.

Две задачи поставлены и перед ГИМС РФ. К ним относятся обеспечение безопасности человека на водных объектах и осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности в установленной сфере отношений¹.

Согласно ст. 355 ТК РФ основными задачами Федеральной инспекции труда являются: защита и обеспечение соблюдения трудовых прав и свобод граждан; обеспечение соблюдения норм трудового права со стороны работодателей; доведение до сведения компетентных органов о фактах нарушения законодательства, ответственность за нарушение которого наступает не по нормам трудового права.

Таким образом, рассмотрев ряд задач, стоящих перед государственными инспекциями, можно отметить, что общей для всех органов данного типа является задача осуществления контрольно-надзорной деятельности и применение мер административного принуждения, хотя полностью их функционирование к этому не сводятся. Говоря об инспекциях труда, следует отметить, что они решают и иные задачи: обобщают практику

¹ См.: Шленков А.В., Киселева А.О. Организация и основные задачи государственной инспекции по маломерным судам // Психолого-педагогические проблемы безопасности человека и общества. 2015. № 3 (28). С. 17.

применения, анализируют причины нарушений трудового законодательства, готовят соответствующие предложения по их совершенствованию; анализируют причины и состояние производственного травматизма и разрабатывают предложения по его профилактике; ведут разъяснительную работу о трудовых правах граждан; осуществляют консультирование и информирование работников и работодателей по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. В целом эти задачи можно свести к осуществлению организационно-профилактической деятельности, включая меры административного убеждения, которые не связаны с властным воздействием на работодателей.

Анализируя компетенцию Госавтоинспекции, можно сказать, что, помимо осуществления контрольно-надзорной деятельности, она решает организационно-профилактические задачи, в том числе предупреждение дорожно-транспортных происшествий, для чего могут создаваться экспертные и совещательные органы (группы, комиссии, советы); оказание содействия гражданам (осуществление на месте дорожно-транспортного происшествия неотложных действий по спасению людей, принятие мер по эвакуации людей, оказание первой помощи пострадавшим, содействие в охране имущества, оставшегося без присмотра) и др.

В то же время исследование нормативных источников, регламентирующих статус данных органов, не позволяет в полной мере сложить представление о задачах, которые стоят перед ними. Более полное раскрытие их статуса возможно путем обращения к теории управления. Так, например, Ю.Н. Старилов¹ выделяет ряд задач, которые, как это видится, могут относиться и к государственным инспекциям. Такие задачи, как обеспечение общественного порядка и безопасности, поддержание и обеспечение прав и свобод граждан, создание кадровой базы органов,

¹ См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 163-165.

регулирование общественных процессов, относящихся к установленной сфере деятельности, могут относиться и к государственным инспекциям.

В свою очередь, категория «функция» нашла широкое применение в нормативно-правовых актах, регламентирующих статус государственных инспекций. Указанное понятие не сводится к таким терминам, как права и обязанности¹. Функция государственного органа – это его назначение в государственном механизме².

Так, например, согласно п. 5 Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий ГИМС РФ осуществляет следующие функции: организация контрольно-надзорной деятельности в установленной сфере; разработка правил классификации маломерных судов; классификация, освидетельствование, государственная регистрация и учёт маломерных судов, выдача документов на маломерные суда; приём экзаменов по судоводждению, аттестация судоводителей и выдача удостоверения на право управления такими судами; ведение реестра подконтрольных объектов и учёт документов, необходимых для судоводждения; осуществление проверок, освидетельствование объектов, относящихся к их компетенции; решение вопросов собственного кадрового обеспечения; осуществление профилактической и разъяснительной работы с населением; осуществление производства по делам об административных правонарушениях; участие в поисково-спасательных мероприятиях и мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; участие в нормотворческой деятельности; установление ограничений и запретов в отношении поднадзорных объектов.

Несколько иным набором функций обладает инспекция пробирного надзора. Согласно Положению о Восточно-сибирской инспекции пробирного

¹ См.: *Малый А.Ф.* Функции органов государственной власти: институционализация правовой категории // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2012. № 4. С. 50.

² См.: *Ковачев Д.А.* Функция, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1985. № 4. С. 41.

надзора к её функциям относится: осуществление опломбирования, клеймения и анализа объектов, относящихся к их предмету ведения; осуществление экспертиз; осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности; осуществление учета и регистрация объектов, относящихся к их предмету ведения; взаимодействие с иными органами государственной власти.

Таким образом, можно отметить, что осуществление контрольно-надзорной функции является одним из первостепенных направлений деятельности. Данная функция определяет сущность данных органов. Вместе с тем видится, что помимо осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности данные органы могут осуществлять и иные функции. В то же время государственные инспекции не могут осуществлять функции по разрешению споров, что отражается в судебной практике. Так, Московский городской суд в апелляционном определении от 24 августа 2015 г. по делу № 33-29858/2015 указал, что трудовые споры, в том числе неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, не входят в компетенцию Государственной инспекции труда, и подлежат рассмотрению в судебном порядке¹.

Так, среди функций государственного управления обычно выделяют планирование, анализ ситуаций, прогнозирование, программирование, информационное обеспечение, регулирование, организацию, координацию, контроль². В то же время государственные инспекции не могут осуществлять функции по разрешению споров, что отражается в судебной практике. Так, Московский городской суд в апелляционном определении от 24 августа 2015

¹ См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 24 августа 2015 г. по делу № 33-29858/2015 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/1b078dd3-c109-48d2-b3ac-4a11c4b7a105?caseNumber=33-29858/2015> (дата обращения: 22.08.2018).

² См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России: Учебник. М., 2018. С. 8-12.

г. по делу № 33-29858/2015 указал, что трудовые споры, в том числе неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, не входят в компетенцию Государственной инспекции труда, и подлежат рассмотрению в судебном порядке¹.

Функция информационного обеспечения неотъемлема для государственных инспекций согласно Федеральному закону от 9 февраля 2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»². В тоже время данная функция может осуществляться и для снижения травматизма людей на подконтрольных объектах или с целью повышения доступности оказываемых услуг³.

Функция координации выражается во взаимодействии государственных инспекций с другими органами государственной власти с целью обеспечения согласованной работы и повышения качества государственного управления в целом.

Функция регулирования выражается в возможности издавать подзаконные нормативные акты, например, административные регламенты. Кроме того, ГИМС РФ вправе налагать дополнительные ограничения в режимах пользования поднадзорными объектами.

Вместе с тем высказываются мнения о том, что государственные инспекции должны осуществлять только контрольно-надзорные функции и иные функции, связанные с обеспечением безопасности в установленной сфере деятельности. Так, например, В.В. Головкин, О.И. Бекетов, В.И.

¹ См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 24 августа 2015 г. по делу № 33-29858/2015 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/1b078dd3-c109-48d2-b3ac-4a11c4b7a105?caseNumber=33-29858/2015> (дата обращения: 22.08.2018).

² СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

³ См.: ГИБДД информирует. ГУ МВД России по г. Москве [сайт] URL: <https://77.мвд.рф/news/item/10554075/> (дата обращения: 01.09.2017).

Майоров справедливо полагают, что Госавтоинспекция обладает рядом функций, которые ей не свойственны¹. Они считают, что такие функции, как проведение технических осмотров, подготовка и обучение водителей, принятие экзаменов, могут быть изъяты из компетенции Госавтоинспекции и переданы другим органам. Они полагают, что главными функциями данной инспекции должны быть осуществление контрольно-надзорной деятельности и обеспечение безопасности в установленной сфере отношений.

Контрольно-надзорные функции государственных инспекций являются универсальными². Данный характер их функций заключается в том, что инспектирование осуществляется в рамках установленной сферы деятельности и может производиться на объектах, контролируемых иными правоохранительными органами. Например, инспекции труда осуществляют проверку соблюдения норм трудового законодательства на объектах, которые могут быть подконтрольны иным службам или инспекциям.

Реализация функций возможна, если орган наделен достаточными полномочиями³. Под термином «полномочия» следует понимать права и обязанности органа⁴. Таким образом, определение прав и обязанностей государственных инспекций представляет собой еще один шаг к определению компетенции данных органов, а также, их сущности.

Так, например, обязанности Госавтоинспекции предусматриваются в п. 11 положения о Госавтоинспекции. Госавтоинспекция обязана: осуществлять контрольно-надзорную деятельность в установленной сфере отношений; принимать квалификационные экзамены, осуществлять выдачу удостоверений; осуществлять регистрацию и учет подконтрольных объектов;

¹ См.: Головкин В.В., Бекетов О.И., Майоров В.И. Реформирование контрольно-надзорных функций Государственной инспекции безопасности дорожного движения: история и перспективы // Научный вестник Омской академии МВД России. 2016. № 2 (61). С. 47.

² Попова О.И. Место и роль государственных инспекций труда в системе государственного надзора и контроля Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 11.

³ См.: Малый А.Ф. Функции органов государственной власти: институционализация правовой категории // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2012. № 4. С. 50.

⁴ См.: Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. М., 1980. С. 22; Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 571.

организовывать и проводить государственный технический осмотр; регулировать дорожное движение; участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка и обеспечивать общественную безопасность; применять меры государственного принуждения; осуществлять производство по делам об административных правонарушениях; осуществлять неотложные действия по спасению людей на месте дорожно-транспортного происшествия; вести учет подконтрольных объектов; вести научно-аналитическую деятельность, направленную на изучение дорожного движения и повышения его качества; разъяснять законодательство о безопасности дорожного движения; осуществлять в установленном порядке сопровождение транспортных средств; участвовать в работе градостроительных и технических советов, в работе специальных комиссий; осуществлять прием граждан и иные обязанности.

Осуществление возложенных на данную инспекцию функций реализуется путем использования следующих прав, которые регламентируются в п. 12 вышеуказанного положения о данной инспекции: запрашивать и получать сведения о соблюдении законодательства подконтрольными объектами; давать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности; право на участие в законотворчестве; регулировать дорожное движение в целях обеспечения безопасности; разрешать, запрещать подконтрольным объектам осуществлять деятельность определенного вида; применять отдельные меры государственного принуждения, включая применение административной ответственности; использовать в служебных целях средства связи, которые принадлежат физическим и юридическим лицам; выступать в качестве государственного заказчика по разработке спецсредств; определять приоритетные направления и темы научных исследований в области безопасности дорожного движения; принимать участие в работе международных организаций по вопросам безопасности дорожного движения; и иные права.

Несколько иным объемом прав и обязанностей обладает федеральная инспекция труда. Так, согласно ст. 356 ТК РФ к основным обязанностям данной инспекции относится осуществление федеральной государственной контрольно-надзорной деятельности в установленной сфере отношений, хранение охраняемой законом тайны. Ей запрещено сообщать работодателю об источнике жалобы, на основании которой осуществляется контрольно-надзорная деятельность.

Регламентация прав должностных лиц данной инспекции осуществляется в ст. 357 ТК РФ. Инспекторы данных органов вправе: беспрепятственно посещать в целях проведения проверки подконтрольные объекты; запрашивать и получать сведения и информацию, необходимую для осуществления их деятельности; расследовать несчастные случаи на производстве; изымать для анализа образцы материалов и веществ; предъявлять обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений законодательства; применять меры административного принуждения; осуществлять производство по делам об административных правонарушениях; быть экспертами в суде по трудовым делам и иные.

Схожими правами обладает и государственная инспекция пробирного надзора. Так, согласно Положению о Восточно-сибирской инспекции пробирного надзора, данный орган, осуществляя контрольно-надзорную деятельность, вправе применять меры административного принуждения, включая выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, в отношении которых осуществляются контрольно-надзорные мероприятия, предписаний о прекращении нарушения обязательных требований и об устранении выявленных нарушений, об осуществлении мероприятий по предотвращению причинения вреда, связанного с такими нарушениями, составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять учёт подконтрольных объектов, проводить проверки, исследования и экспертизы, выполнять клеймение ювелирных и иных изделий.

Исходя из вышеперечисленных полномочий ряда государственных инспекций, можно отметить, что осуществление контрольно-надзорной деятельности, применение мер государственного принуждения, выявление и пресечение правонарушений, включая привлечение виновных к административной ответственности, выдача обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений законодательства и некоторые другие полномочия осуществляются любыми государственными инспекциями. Данные полномочия можно условно назвать «общими». Конкретизация этих полномочий государственных инспекций обусловлена их предметом ведения, целями и задачами.

С другой стороны, существуют определённого рода «специальные», неповторяющиеся полномочия, которые осуществляются только одной из инспекций. К таковым можно отнести, например, поиск и спасение людей на водных объектах, розыск имущества (транспортных средств) и людей, а также многие другие. Следует отметить, что каждая государственная инспекция обладает собственным узкоспециализированным предметом ведения, задачами, поставленными целями. Кроме того, деятельность государственных инспекций заключается в проверке соблюдения определённых норм и институтов, которые содержатся в различных отраслях законодательства, обладающих собственной спецификой. Именно по данной причине полномочия государственных инспекций обладают данными различиями. Таким образом, полномочия государственных инспекций можно подразделить на *общие*, то есть повторяющиеся у всех государственных инспекций (контрольно-надзорные полномочия, связанные с проведением проверок, выдачей предписаний об устранении нарушений обязательных правил, осуществлением производства по делам об административных правонарушениях), и *специальные*, характерные для каждой инспекции в отдельности и обусловленные спецификой предметов ведения, их целей и задач.

Еще одним моментом, заслуживающим внимания, является выявление особенностей полномочий инспекций, имеющих статус государственных учреждений. Большинство государственных инспекций представляют собой территориальные органы какого-либо министерства или службы, в системе которых они находятся¹. Вместе с тем существуют государственные инспекции, которые имеют статус государственных учреждений. Согласно ст. 9.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»² государственными учреждениями признаются учреждения, созданные Российской Федерацией или её субъектом.

Одной из таких инспекций является уголовно-исполнительная инспекция. Так, согласно п. 1 Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности³ данная инспекция является учреждением. В Саратовской области, например, действует федеральное казенное учреждение «Уголовно-исполнительная инспекция УФСИН России по Саратовской области»⁴.

Согласно п. 7 положения о данном органе к его основным обязанностям относится: ведение учета осужденных; разъяснение данным лицам порядка и условий отбывания наказаний; организация и проведение воспитательных работ; контроль поведения осужденных; проведение мероприятий по розыску условно осужденных; внесение в суды представлений по вопросам отбывания осужденными наказания и освобождения от наказаний; выявление причин и условий, которые способствуют совершению осужденными повторных преступлений, нарушений общественного порядка, трудовой дисциплины, и принятие мер по их устранению.

¹ См.: Чиркова А.А. Понятие территориального органа государственной власти // Известия БГУ. 2011. № 6. С.183-186.

² СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

³ См.: СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2947.

⁴ УФСИН России по Саратовской области [сайт] URL: http://www.64.fsin.su/structure/ugolovno_ispolnitelnye_inspektsii.php (дата обращения: 01.09.2017).

В п. 8 положения регламентируются права данного органа: вызывать осужденных и лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста для разъяснения порядка отбывания наказания или условий исполнения меры пресечения; посещать осужденных, лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста, с целью контроля их поведения; обращаться в органы государственной власти по вопросам исполнения наказаний; применять меры поощрения и взыскания к осужденным; и др.

Таким образом, полномочия данной инспекции имеют некоторые отличия от полномочий инспекций, которые являются территориальными органами. Главным различием в их полномочиях является подход к обеспечению законности и дисциплины. Инспекции, которые являются территориальными органами, проверяют соответствие действий подконтрольных объектов действующему законодательству. Уголовно-исполнительная инспекция проверяет соответствие поведения заключённых или лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста, как законодательству, так и вступившему в силу приговору суда.

Кроме того, имеется разница в правах данных инспекций в гражданско-правовом обороте. Так, согласно ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ¹ данные учреждения могут, если данное право предусмотрено в учредительных документах, осуществлять приносящую доходы деятельность.

Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность государственных инспекций, позволяет выявить наличие следующих групп полномочий данных органов. К ним относятся контрольно-надзорные, исполнительно-распорядительные, юрисдикционные (правоохранительные) полномочия, а также право осуществлять действия, принимать решения, которые влекут юридические последствия². К последним можно отнести,

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административно право: учебник. 6-е изд. М., 2019. С.

например, действия и решения, имеющие цель в удовлетворении нужд инспекции¹. Такие полномочия как осуществление нормотворческой деятельности не присущи федеральным государственным инспекциям.

Еще одним элементом, ведущим к пониманию административно-правовых основ компетенции федеральных государственных инспекций, является организационные и правовые формы и методы их деятельности. Под формой деятельности следует понимать способ организации, способ осуществления процесса². Под методом понимается «форма практического и теоретического освоения действительности, исходящего из закономерности движения изучаемого объекта»³.

Таким образом, форма деятельности инспекций – это дозволенный или урегулированный правом способ деятельности данных органов. Методы их деятельности представляют собой способы воздействия на управляемые объекты с целью практического выполнения задач, которые поставлены перед ними.

В теории государства и права выделяются три вида правовых форм. Это правотворческая, правоприменительная и правоохранительная. К организационным формам относят регламентирующую, хозяйственную и идеологическую формы⁴.

Так, проведенный анализ нормативных правовых актов, регламентирующих статус государственных инспекций, позволяет прийти к выводу о том, что данные органы осуществляют свою деятельность в рамках правоохранительной формы. Вместе с тем инспекции могут принимать участие в нормотворчестве и осуществлять правоприменение. Но, исходя из

217.

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

² См.: Философская энциклопедия. Т. 5. М., 1976. С. 40 - 68.

³ См.: Философская энциклопедия. Т. 3. М., 1964. С. 409.

⁴ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 32-33.

целей, задач, функций и полномочий данных органов, видится, что правоохранительная форма является главенствующей для инспекций.

Организационная деятельность государственных инспекций выражается как в регламентирующей, в хозяйственной так и в идеологической формах. Государственные инспекции вправе осуществлять лицензионно-разрешительную деятельность, предоставлять обязательную отчетность¹, а также выдавать обязательные для исполнения предписания и налагать запреты.

К методам деятельности относят методы убеждения, принуждения, рекомендации и поощрения. Убеждение представляет собой поощрение субъектов к определенной деятельности, соответствующей воле государства. Принуждение означает склонение людей к определенной деятельности посредством силового давления. Рекомендация заключается в ориентации на конкретный вариант действий, желательных с точки зрения общества и государства. Поощрение предполагает побуждение следовать действиям, в которых заинтересовано общество и государство, стимулирование социально полезной деятельности².

Специфика задач и функций государственных инспекций обуславливает преимущественное применение ими мер принуждения. В то же время методы убеждения и рекомендаций также используются в деятельности государственных инспекций.

Определение административно-правовых основ компетенции государственных инспекций не может не затронуть вопрос о том, как соотносится компетенция самой инспекции и государственного органа, в систему которого она включена, а также ее территориальных органов. Так, например, Федеральная инспекция труда представляет собой единую централизованную систему, которая состоит из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение федерального

¹ См: ст. 11 положения о Госавтоинспекции и иные.

² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 33-34.

государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и территориальных органов. Руководство деятельностью данной системы осуществляется Рострудом¹.

Так, согласно положению о Роструде данная служба помимо осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности за соблюдением трудового законодательства, осуществляет федеральную государственную контрольно-надзорную деятельность в сфере социального обслуживания, за прохождением гражданами альтернативной гражданской службы и увольнением с неё. Помимо этого, данная служба регистрирует отраслевые (межотраслевые) соглашения, обобщает практику применения трудового законодательства, реализует федеральные программы, организует подготовку трудовых арбитров и многие другие функции и задачи.

Сравнение административно-правового статуса инспекций и служб позволяет выявить различия между данными видами государственных органов. Государственные инспекции, равно как и службы², осуществляют государственную контрольно-надзорную деятельность в качестве одного из приоритетных направлений функционирования. Вместе с тем федеральные службы не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, кроме случаев, установленных указами Президента РФ или Правительства РФ. В свою очередь государственные инспекции вправе участвовать в нормотворчестве. Например, они вправе принимать участие в разработке нормативно-правовых актов в установленной сфере деятельности, а также вносить предложения по их совершенствованию.

В организационном плане отличие инспекций и служб заключается в их подчиненности. Так, службы могут быть подведомственны Президенту

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // Российская газета. 2004. № 144.

² ст. 4 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

РФ, Правительству РФ, в то время как инспекции, как правило, подведомственны структурному подразделению федерального министерства или федеральной службе.

В заключение параграфа следует сформулировать следующие выводы:

1) в законодательстве отсутствуют единые требования к содержанию компетенции федеральных государственных инспекций. Соответствующие правила содержатся в федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и приказах федеральных министерств. Они принимаются для обеспечения функционирования каждой инспекции в отдельности, что не способствует обеспечению единообразия компетенционных основ их административно-правового статуса. Данная проблема касается не только федеральных государственных инспекций, но и иных органов государственного управления, и проистекает из отсутствия в настоящее время законодательного определения понятия «компетенция органов исполнительной власти»;

2) если в научной литературе точно определяется структура компетенции государственных инспекций, то в нормативных правовых актах, регулирующих их деятельность, наблюдается смешение таких понятий, как «цели» и «задачи», «цели» и «функции», «функции» и «обязанности». При этом цели, раскрывающие предполагаемый результат деятельности федеральных государственных инспекций, закрепляются в нормативных правовых актах не в полном объёме, что определяет узконаправленный характер их деятельности. Решение этого вопроса видится в усовершенствовании положений о соответствующих федеральных государственных инспекциях и чётком структурировании в этих положениях элементов их компетенции;

3) первостепенным направлением деятельности федеральных государственных инспекций является осуществление контрольно-надзорной функции, определяющей сущность данных органов. Это не исключает

реализацию ими иных функций, однако они не вправе осуществлять функции по разрешению каких-либо споров;

4) полномочия федеральных государственных инспекций следует подразделить на общие, то есть повторяющиеся у всех государственных инспекций (связанные с проведением проверок, выдачей предписаний об устранении нарушений обязательных правил, осуществлением производства по делам об административных правонарушениях), и специальные, характерные для каждой инспекции в отдельности и обусловленные спецификой предметов ведения, их целей и задач.

§ 2.3. Компетенция государственных инспекций субъектов Российской Федерации

Анализ структуры органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по осуществлению государственной контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что компетенция государственных инспекций субъектов Российской Федерации распространяется на различные отрасли и сферы государственного управления. К таким сферам относятся жилищно-коммунальное хозяйство, строительство, ветеринария, транспорт, охрана культурного наследия, природопользование и иные сферы, требующие компетентного государственного вмешательства для обеспечения надлежащего функционирования.

Представляется, что создание государственных инспекций в тех или иных отраслях государственного управления следует связывать с различными факторами. Одним из таких факторов выступает самостоятельность в установлении структуры органов исполнительной власти, которая обуславливает возможность субъектов Российской Федерации учреждать контрольно-надзорные органы по собственной инициативе, руководствуясь имеющейся необходимостью в решении

вопросов регионального значения. Так, во Владимирской области создана государственная инспекция административно-технического надзора, к компетенции которой относится привлечение виновных лиц к административной ответственности в случаях, предусмотренных законодательством Владимирской области об административных правонарушениях, и в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности за устранением нарушений норм и правил, установленных областным законодательством и муниципальными правовыми актами¹.

Вместе с тем на предметы ведения государственных инспекций субъектов Российской Федерации существенное влияние оказывает федеральное законодательство, определяя те отрасли и сферы государственного управления, в которых создание государственных инспекций является обязательным. В соответствии со статьей Градостроительного кодекса Российской Федерации, в каждом субъекте Российской Федерации создаются органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление регионального государственного строительного надзора². В рассмотренном случае обязательность создания государственных инспекций в каждом из субъектов Российской Федерации диктуется общегосударственной важностью правового регулирования сферы градостроительства и обеспечения осуществления контрольно-надзорных полномочий в указанной сфере.

Аналогичный подход к структуре органов государственного жилищного надзора закреплен в Постановлении Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 г. № 493 «О государственном жилищном

¹ См.: Постановление Губернатора Владимирской области от 30 июня 2008 г. № 489 «Об утверждении Положения о государственной инспекции административно-технического надзора Администрации Владимирской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424035204> (дата обращения: 27.08.2017).

² См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

надзоре», согласно которому государственный жилищный надзор подлежит осуществлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации¹. С момента упразднения Государственной жилищной инспекции система органов государственного жилищного надзора включает лишь уполномоченные органы исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации, к компетенции которых относится осуществление государственного жилищного надзора, государственной контрольно-надзорной деятельности за соответствием жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства².

Нормативно-правовая регламентация компетенции контрольно-надзорных органов субъектов Российской Федерации в различных отраслях государственного управления характеризуется рядом особенностей.

Во-первых, рассмотрение правового статуса таких органов позволяет сделать вывод, что важнейшим признаком компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации является сфера общественных отношений, в рамках которой такие органы осуществляют свои задачи и функции. Поскольку деятельность каждого из государственных органов всегда распространяется на определенную территорию, пространственные границы указанной сферы определяются территориальными границами конкретного субъекта Российской Федерации.

Ограничение компетенции государственных инспекций территориальными границами субъекта Российской Федерации непосредственно отражается на структуре предмета ведения таких

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493 «О государственном жилищном надзоре» // СЗ РФ. 2013. № 25. Ст. 3156.

² См., например: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 ноября 2004 г. № 1849 «О Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга» [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru/law?d&nd=8403283> (дата обращения: 27.08.2017).

инспекций. Как правило, государственные инспекции осуществляют контрольно-надзорную деятельность за соблюдением законов субъектов Российской Федерации и актов управления. Так, Государственная инспекция по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы осуществляет контрольно-надзорную деятельность за соблюдением требований по использованию объектов нежилого фонда, установленных законами города Москвы, правовыми актами города Москвы, инвестиционными контрактами, утвержденной проектной и иной документацией¹.

Однако в отдельных случаях к полномочиям государственной инспекции субъекта относится осуществление контрольно-надзорной деятельности за соблюдением федерального законодательства. К таким случаям относится деятельность государственных инспекций, созданных по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Так, Государственная административно-техническая инспекция Санкт-Петербурга осуществляет контрольно-надзорную деятельность за соблюдением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством Санкт-Петербурга, а также осуществляет рассмотрение дел об административных правонарушениях в пределах своей компетенции².

Кроме того, контрольно-надзорную деятельность за соблюдением федерального законодательства осуществляют государственные инспекции субъектов в случае отсутствия соответствующих инспекций на федеральном уровне. Например, Государственная жилищная инспекция Краснодарского края обеспечивает осуществление государственного жилищного надзора посредством организации и проведения проверок соблюдения органами

¹ См.: Постановление Правительства Москвы от 25 апреля 2012 г. № 184-ПП «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы [Электронный ресурс]. URL: http://mosopen.ru/document/184_pp_2012-04-25 (дата обращения: 27.08.2017).

² См.: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24 февраля 2004 г. «О государственной административно-технической инспекции» [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru/law?d&nd=8390156> (дата обращения: 27.08.2017).

государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию; содержанию общего имущества в многоквартирном доме, в том числе к подготовке жилищного фонда к сезонной эксплуатации; предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах¹.

Ограничением компетенции государственных инспекций территориальными границами субъекта Российской Федерации обусловлен также перечень объектов контрольно-надзорной деятельности в рамках сферы её функционирования. В частности, к объектам, подведомственным Государственной инспекции строительного надзора Курской области, относятся объекты капитального строительства на территории области². Государственная инспекция по экологии и природопользованию Пермского края осуществляет государственный надзор в области использования и охраны водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному надзору³.

Как контрольно-надзорные органы государственные инспекции субъектов Российской Федерации обладают соответствующими полномочиями в рамках собственного предмета ведения. Стоит отметить, что в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность государственных инспекций, правовые категории «контроль» и «надзор» используются различным образом. В некоторых положениях о

¹ См.: Постановление Главы Администрации Краснодарского края от 5 октября 2006 г. № 861 «О государственной жилищной инспекции Краснодарского края» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424061133> (дата обращения: 27.08.2017).

² См.: Постановление Губернатора Курской области от 23 августа 2010 г. № 333-пг «Об утверждении Положения о государственной инспекции строительного надзора Курской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/908014004> (дата обращения: 27.08.2017).

³ См.: Постановление Правительства Пермского края от 16 апреля 2012 г. № 212-П «О Государственной инспекции по экологии и природопользованию Пермского края» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/911535792> (дата обращения: 27.08.2017).

государственных инспекциях субъектов Российской Федерации говорится лишь о надзорных полномочиях¹. В других случаях государственные инспекции осуществляют как надзорные, так и контрольные полномочия. Так, Государственная жилищная инспекция Тюменской области обладает полномочиями по организации и осуществлению государственного жилищного надзора в Тюменской области и муниципальному жилищному контролю². Однако уполномоченная в данной сфере Государственная инспекция Ростовской области определена как исключительно надзорный орган, не осуществляющий функции муниципального жилищного контроля³. Необходимо учитывать, что согласно Постановлению Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493 «О государственном жилищном надзоре», к компетенции органов жилищного надзора субъектов Российской Федерации относится в том числе предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами местного самоуправления требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности. Данные полномочия отнесены к сфере государственного надзора. При этом органы государственного жилищного надзора осуществляют взаимодействие с органами муниципального жилищного контроля. Наделение государственной инспекции субъекта Российской Федерации полномочиями по осуществлению муниципального жилищного контроля противоречит требованиям Жилищного Кодекса РФ, в статье 20 которого закреплено, что

¹ См.: Постановление Правительства Республики Башкортостан от 1 апреля 2013 г. № 110 «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники республики Башкортостан» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463502205> (дата обращения: 27.08.2017).

² См.: Постановление Правительства Тюменской области от 26 мая 2010 г. № 147-п «Об утверждении Положения о Государственной жилищной инспекции Тюменской области» [Электронный ресурс]. URL: https://admtumen.ru/ogv_ru/gov/administrative/house_inspection_adm/general_information/more.htm?id=10292635@cmsArticle (дата обращения: 27.08.2017).

³ См.: Постановление Правительства Ростовской области от 27 февраля 2012 № 125 «Об утверждении Положения о Государственной жилищной инспекции Ростовской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.donland.ru/documents/Ob-utverzhdanii-Polozheniya-o-Gosudarstvennoj-zhilishhnoj-inspekcii-Rostovskoj-oblasti?pageid=128483&mid=134977&itemId=22541> (дата обращения: 27.08.2017).

под муниципальным жилищным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, а также муниципальными правовыми актами¹. В свою очередь, уполномоченные органы исполнительной власти – государственные инспекции субъектов Российской Федерации в данной статье определены как органы государственного жилищного надзора, осуществляющие свои полномочия в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, на уровне федерального законодательного регулирования существует четкое разграничение полномочий государственных инспекций субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отдельных отраслях экономики, однако данное разграничение не соблюдается при осуществлении нормативно-правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации. Представляется, что противоречие положений о государственных инспекциях федеральному регулированию в значительной степени может быть устранено путём чёткого установления в типовых положениях о государственных инспекциях субъектов Российской Федерации правила о том, что они осуществляют контрольно-надзорные полномочия, а также издания типовых положений о государственных инспекциях субъектов Российской Федерации в тех сферах, в которых данные положения не созданы, и отсутствие надлежащего федерального регулирования может привести к вышеописанным коллизиям и пробелам нормативно-правовой регламентации. Кроме того, следует

¹ См.: Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 14.

отметить, что в юридической литературе представлена позиция, что существующий в настоящее время перечень видов государственной контрольно-надзорной деятельности на уровне субъектов Российской Федерации является избыточным, поскольку превосходит их ресурсный и управленческий потенциал, в связи с чем необходима разработка мер по сокращению видов такой деятельности¹. Из этого следует, что определение перечня государственных инспекций субъектов Российской Федерации должно основываться на необходимости решения вопросов, обладающих общегосударственной значимостью и обеспечивающих устойчивое развитие экономики страны в целом. Данным вопросам федеральным законодателем уделяется особое внимание, поэтому они находят отражение в ключевых нормативно-правовых актах и целевых программах.

Анализ положений о государственных инспекциях субъектов позволяет сделать вывод, что контрольно-надзорная функция в их деятельности обеспечивается полномочиями по проведению проверок соблюдения требований законодательства субъектов Российской Федерации, а в отдельных случаях федерального законодательства; пресечению противоправных деяний; применению мер административного принуждения к гражданам и организациям, не находящимся в непосредственном организационном подчинении инспекции, рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Вместе с тем полномочия государственных инспекций не ограничиваются сферой контрольно-надзорной деятельности. В частности, ряд нормативно-правовых актов закрепляет за государственными инспекциями полномочия по осуществлению лицензирования, а также по разработке проектов нормативно-правовых актов в установленной сфере деятельности². Отдельные государственные инспекции наделены

¹ См.: *Шишкина А.В.* Теоретические основы регионального административного надзора // Административное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 1011-1017.

² См., например: Постановление Правительства Тюменской области от 26 мая 2010 г. № 147-п «Об утверждении Положения о Государственной жилищной инспекции Тюменской

полномочиями по самостоятельному нормативно-правовому регулированию, обладая правом издавать в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством нормативные правовые акты в форме приказов, а в случаях, предусмотренных законодательством, в форме постановлений¹.

Как следует из Положения о государственной инспекции строительного надзора Самарской области², в ведении инспекции находится организация и проведение в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, проектной документации и результатов инженерных изысканий в пределах компетенции инспекции; рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан в сроки, установленные действующим законодательством, осуществление приема граждан по вопросам, находящимся в ведении инспекции.

Однако полномочия государственных инспекций по осуществлению лицензирования, а также иных видов деятельности, предусмотренных нормативно-правовыми актами, не противоречат определению государственной инспекции субъекта Российской Федерации как контрольно-надзорного органа. Представляется, что при характеристике сущности компетенции государственной инспекции субъекта надлежит руководствоваться не только полномочиями государственной инспекции, но также целями и задачами создания данного государственного органа.

области» [Электронный ресурс]. URL: https://admtyumen.ru/ogv_ru/gov/administrative/house_inspection_adm/general_information/more.htm?id=10292635@cmsArticle (дата обращения: 27.08.2017).

¹ См.: Постановление Правительства Республики Башкортостан от 1 апреля 2013 г. № 110 «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники республики Башкортостан» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463502205> (дата обращения: 27.08.2017).

² См.: Постановление Правительства Самарской области от 18 января 2006 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственной инспекции строительного надзора» [Электронный ресурс]. URL: http://www.samregion.ru/documents/government_resolution/18.01.2006/date/1/20114/ (дата обращения: 27.08.2017).

Изучение нормативно-правовых актов о государственных инспекциях субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод, что цель создания таких органов состоит в организационном обеспечении соблюдения требований законодательства в установленной сфере деятельности на территории субъекта Российской Федерации. Задачи, возложенные на государственную инспекцию по осуществлению иных видов деятельности, которые не имеют непосредственного отношения к области контрольно-надзорной деятельности, в конечном итоге служат достижению обозначенной цели. Примером может служить Положение о Государственной инспекции по экологии и природопользованию Пермского края. Так, основными целями инспекции в пределах ее компетенции являются обеспечение исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды; укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Основной задачей инспекции является обеспечение выполнения государственной функции по осуществлению государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору¹. Полномочия инспекции по ведению государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих государственному экологическому надзору; осуществлению государственного экологического мониторинга; установлению нормативов образования отходов и лимитов на их размещение; выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ; участию в процедурах подготовки и согласования проектов правовых актов, соглашений по

¹ См.: Постановление Правительства Пермского края от 16 апреля 2012 г. № 212-п «О государственной Инспекции по экологии и природопользованию Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/911535792> (дата обращения: 27.08.2017).

вопросам компетенции Инспекции не относятся к основным задачам инспекции, однако направлены на обеспечение исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, что является целью создания указанного органа власти.

В нормативно-правовой регламентации компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации имеется ряд существенных проблем.

Одной из актуальных проблем является несовершенство нормативно-правовых актов (положений, регламентов), посвященных регулированию деятельности государственных инспекций в различных субъектах Российской Федерации. Общим признаком таких актов является перечисление конкретных вопросов, которые государственные инспекции решают при осуществлении своей деятельности. Однако анализ положений об отдельных государственных инспекциях субъектов свидетельствует об отсутствии четкого разграничения предметов ведения и полномочий. Так, в Положении о государственной инспекции по охране объектов культурного наследия Амурской области к полномочиям инспекции отнесено осуществление государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия. Вместе с тем в иных положениях о государственных инспекциях государственный надзор в сфере компетенции государственной инспекции отнесён к предметам ведения. Например, в соответствии с Положением о государственной инспекции строительного надзора Самарской области, утвержденным постановлением Правительства Самарской области от 18 января 2006 г. № 1¹, в ведении Инспекции находится организация и проведение государственного надзора за соблюдением лицами, обеспечивающими или осуществляющими

¹ См.: Постановление Правительства Самарской области от 18 января 2006 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственной инспекции строительного надзора» [Электронный ресурс]. URL: http://www.samregion.ru/documents/government_resolution/18.01.2006/date/1/20114/ (дата обращения: 27.08.2017).

строительство, требований технических регламентов, проектной документации, иных требований, установленных действующим законодательством, при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов в пределах компетенции Инспекции.

В ряде положений о государственных инспекциях субъектов фактически происходит смешение целей, задач и функций. Примером может служить Положение о Государственной инспекции жилищного и строительного надзора Рязанской области¹, согласно которому инспекция создана в целях реализации полномочий Рязанской области по осуществлению контрольно-надзорной деятельности за использованием и сохранностью жилищного фонда Рязанской области, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства, осуществлению государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищной и строительной сферах. Однако данные полномочия практически полностью дублируются при перечислении основных задач инспекции субъекта Российской Федерации. Отсутствует точное разграничение функций и полномочий Государственной инспекции строительного надзора Курской области. В Положении² о данном органе государственной власти они перечисляются одновременно, что приводит к определенным трудностям в правовом регулировании общественных отношений в данной области. Так, в пункте 3 указанного нормативно-правового акта не делается различий между функциями и полномочиями государственной инспекции. Вместе с тем, полномочия и функции следует рассматривать в качестве взаимосвязанных, но самостоятельных и неперенных элементов (черт) правового статуса

¹ См.: Постановление Правительства Рязанской области от 11 июня 2008 г. № 108 «Об утверждении Положения о Государственной инспекции жилищного и строительного надзора Рязанской области. URL: <http://docs.cntd.ru/document/906500299> (дата обращения: 27.08.2017).

² См.: Постановление Губернатора Курской области от 23 августа 2010 г. № 333-пг «Об утверждении Положения о Государственной инспекции строительного надзора Курской области». URL: <http://adm.rkursk.ru/index.php?id=185> (дата обращения: 27.08.2017).

определенного органа исполнительной власти. В связи с отсутствием четкого разделения функций и полномочий государственных инспекций субъектов Российской Федерации возникают конкретные проблемы в правовой оценке их деятельности с точки зрения соответствия этой деятельности нормам законодательства. Это связано с тем, что в отличие от полномочий, представляющих собой совокупность прав и обязанностей, функции определяют только общие направления деятельности органа власти и не предполагают механизмов ответственности за неисполнение правовых норм, закрепляющих такие функции.

Разграничение юридических категорий «полномочия», «предметы ведения», «задачи», «функции» является необходимым для правильного понимания структуры компетенции государственных инспекций. От того, насколько полно закрепляются в нормах права полномочия контрольно-надзорных органов субъектов Российской Федерации, во многом зависит чёткость и эффективность правового воздействия на сферу их компетенции. Думается, что решение указанного вопроса возможно путём утверждения типового положения о государственной инспекции субъекта Российской Федерации, в котором данные правовые категории были бы надлежащим образом разграничены. На основе такого типового положения органы исполнительной власти вправе разрабатывать собственные положения о государственных инспекциях субъектов Российской Федерации, определяя конкретные задачи, предметы ведения, функции и полномочия инспекции в различных сферах государственного управления.

Проблемы регламентации компетенции государственных инспекций заключаются не только в её организационно-структурном аспекте, но и в наличии коллизий между положениями ряда нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и требованиями федерального законодательства.

Нормативно-правовые акты, определяющие компетенцию государственных инспекций, осуществляющих контрольно-надзорные

полномочия в единой сфере государственного управления, не отличаются единообразием статусных формулировок. Одним из примеров могут служить положения, касающиеся вопросов закрепления имущества, необходимого для реализации компетенции органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в сфере строительства. Положение об инспекции государственного строительного надзора Архангельской области содержало указание на возможность инспекции осуществлять полномочия собственника в пределах, предусмотренных областными законами, в отношении имущества Архангельской области, необходимого для реализации компетенции инспекции¹, что прямо противоречит части 1 статьи 120 ГК РФ и пункту «д» статьи 21 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», а также пункту «д» статьи 31 Устава Архангельской области², в соответствии с которыми только высший исполнительный орган государственной власти субъекта (в данном случае – администрация Архангельской области) вправе управлять и распоряжаться собственностью субъекта Российской Федерации. Соответственно, при осуществлении правомочий собственника администрация Архангельской области вправе передавать все необходимое для функционирования инспекции имущество, но только на праве оперативного управления. Вместе с тем в иных регионах ряд положений о государственных инспекциях субъекта Российской Федерации определяет, что инспекция обладает имуществом на праве оперативного управления³.

¹ См.: Постановление Администрации Архангельской области от 19 апреля 2007 г. № 81-па «Об утверждении Положения об инспекции государственного строительного надзора Архангельской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/962017011> (дата обращения: 27.08.2017).

² См.: Устав Архангельской области Устав Архангельской области (в ред. решения Архангельского областного Собрания депутатов от 20 марта 2001 г. № 104) [Электронный ресурс]. URL: http://www.protown.ru/russia/obl/articles/articles_81.html (дата обращения: 27.08.2017).

³ См., например: Постановление Губернатора Амурской области от 3 августа 2007 г. № 453 «Об утверждении Положения об инспекции государственного строительного надзора администрации Амурской области» [Электронный ресурс]. URL:

В некоторых случаях компетенция государственных инспекций субъектов Российской Федерации расширена настолько, что выходит за рамки базовых юридических принципов и вступает в противоречие не только с законодательством субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством, но и с Конституцией Российской Федерации. Так, в Положении об инспекции государственного архитектурно-строительного надзора администрации Амурской области¹ содержалось указание на полномочия должностных лиц Инспекции разрешать споры в области строительства и промышленности строительных материалов, что вступает в противоречие с конституционными принципами разделения властей и осуществления правосудия только судом.

Указанные противоречия не могут быть устранены путём издания нормативного правового акта, направленного на урегулирование компетенции различных государственных инспекций субъекта Российской Федерации, действующих в определённой сфере государственного управления, в связи с чем особое значение приобретает надлежащее самостоятельное нормативное регулирование на уровне региона.

Актуальным вопросом является соотношение компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации с однопрофильными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральными органами исполнительной власти. Представляется, что в качестве критериев разграничения компетенции таких органов следует учитывать различие целей, задач, подлежащих разрешению

<http://docs.cntd.ru/document/961706186> (дата обращения: 27.08.2017); Постановление Правительства Нижегородской области от 25 ноября 2011 г. № 954 «Об утверждении Положения об инспекции государственного строительного надзора Нижегородской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/944923817> (дата обращения: 27.08.2017).

¹ См.: Постановление Главы Администрации Амурской области от 22 марта 2003 г. № 395 «Об утверждении Положения об инспекции государственного архитектурно-строительного надзора администрации Амурской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/12872856/8488559/> (дата обращения: 27.08.2017).

в результате их деятельности; форм и способов реализации полномочий; местоположение в механизме исполнительной власти.

Так, на уровне субъектов Российской Федерации реализацию функций публичной власти осуществляет администрация (правительство) соответствующего субъекта Российской Федерации. Однако администрация представляет собой орган исполнительной власти общей компетенции, в связи с чем обладает более широкими полномочиями, чем государственная инспекция. Указанный орган исполнительной власти обеспечивает реализацию единой государственной политики в рамках территориальных границ субъекта Российской Федерации, обеспечивает взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления. К функциям администрации относятся нормативно-правовое регулирование, информационно-правовое обеспечение, финансирование. В свою очередь, государственные жилищные инспекции представляют собой органы сугубо надзорной компетенции. В большинстве субъектов Российской Федерации приняты нормативные акты, направленные на разграничение компетенции различных органов власти, действующих в единой сфере государственного управления¹.

Проблемы соотношения компетенции различных органов исполнительной власти в рамках территориальных границ субъекта Российской Федерации в значительной степени обусловлены недостатками и пробелами нормативно-правовой регламентации на уровне законодательства субъектов Российской Федерации. Так, из буквального смысла положений Закона Сахалинской области от 26 октября 2009 года № 89-ЗО «О системе

¹ См., например: Закон Вологодской области от 30 марта 2010 г. № 2243-ОЗ «О разграничении полномочий в области ветеринарии между органами государственной власти области» [Электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/895248204> (дата обращения: 27.08.2017); Закон Вологодской области от 13 декабря 2008 г. № 1927-ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти области в сфере использования и охраны земель» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/819078482> (дата обращения: 27.08.2017).

органов исполнительной власти Сахалинской области»¹ следует, что в системе органов исполнительной власти области министерства обладают исключительной компетенцией выполнять функции по выработке региональной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных актами Правительства Сахалинской области приоритетных сферах деятельности. Однако указанное положение не согласуется с иными региональными нормами. В соответствии с пунктом 3 статьи 35 Устава Сахалинской области², органы исполнительной власти и руководители указанных органов принимают (издают) правовые акты по вопросам своей компетенции. Виды правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами исполнительной власти Сахалинской области и их руководителями, порядок принятия (издания) и опубликования указанных правовых актов определяются Правительством области. В соответствии с пунктами 2.1 и 2.2 Положения о видах правовых актов, принимаемых органами исполнительной власти Сахалинской области и их руководителями, а также порядке их принятия (издания) и опубликования, утвержденного Постановлением Правительства Сахалинской области от 26 января 2010 г. № 12³, такие правовые акты принимаются в виде приказов, носящих нормативный характер, а также распоряжений, носящих ненормативный характер. Таким образом, все органы исполнительной власти Сахалинской области уполномочены осуществлять функции по нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности. Отмечается, что государственные инспекции Сахалинской области также уполномочены выполнять указанные функции в установленных сферах деятельности,

¹ См.: Закон Сахалинской области от 26 октября 2009 г. № 89-ЗО «О системе органов исполнительной власти Сахалинской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895222880> (дата обращения: 27.08.2017).

² См.: Устав Сахалинской области от 9 июля 2001 г. № 270 (принят Сахалинской областной Думой 28.06.2001) // Губернские ведомости. 2001. № 126 (1279).

³ См.: Постановление Правительства Сахалинской области от 26 января 2010 г. № 12 (в ред. от 5 июля 2013 г. № 342) «Об утверждении Положения о видах правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами исполнительной власти Сахалинской области и их руководителями, а также порядке их принятия (издания) и опубликования» // Губернские ведомости. 2010. № 21 (3468).

поскольку они являются самостоятельными органами исполнительной власти и не находятся в ведении министерств¹.

Анализ нормативно-правового регулирования компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации свидетельствует о наличии противоречий в разграничении полномочий органов исполнительной власти не только уровня субъектов Российской Федерации, но и находящихся на различных уровнях исполнительной власти: региональном и федеральном. Так, в городе Москве учреждена специальная структура – Московская административная дорожная инспекция (далее – МАДИ)². Сотрудники инспекции наделены полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях в области дорожного движения. Однако на федеральном уровне такими полномочиями наделены сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения. Компетенция рассматриваемого органа исполнительной власти не только вступает в противоречие с требованиями федерального законодательства, но и сопряжена с риском существенного нарушения прав и законных интересов граждан и организаций. В юридической литературе отмечается, что деятельность МАДИ по предупреждению и пресечению административных правонарушений в области дорожного движения характеризовалась коммерциализацией таких полномочий, в результате чего территориальные подразделения Прокуратуры Российской Федерации в 2014 году выявили более 600 тысяч незаконно вынесенных постановлений об административных правонарушениях, в результате которых гражданами и организациями

¹ См.: Со А.А. Подзаконное правотворчество и юридическая техника на примере органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3. С. 54-59.

² См.: Постановление Правительства Москвы от 14 октября 2013 г. № 679-ПП «О Московской административной дорожной инспекции и внесении изменений в Постановление Правительства Москвы от 15 мая 2012 г. № 198-ПП [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537941801> (дата обращения: 27.08.2017).

необоснованно выплачено в виде административных штрафов около 1,8 миллиардов рублей¹.

Представляется, что проблема соотношения компетенции государственных инспекций и однопрофильных федеральных органов исполнительной власти может быть решена путем разработки нормативных правовых актов, регламентирующих взаимодействие контрольно-надзорных органов субъектов Российской Федерации с федеральными органами – типовых административных регламентов взаимодействия, а также административных договоров территориального органа федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В случае необходимости разграничения компетенции однопрофильных органов исполнительной власти уровня субъектов Российской Федерации помимо аналогичных нормативно-правовых актов, направленных на регламентацию вопросов непосредственного взаимодействия, целесообразно принятие закона субъекта Российской Федерации. Такой нормативно-правовой акт может регулировать не только общие положения об органах различной компетенции, устанавливать наименование органов исполнительной власти, но и содержать основные положения об их полномочиях, задачах и функциях. Вместе с тем в некоторых субъектах Российской Федерации отсутствует закон, закрепляющий систему и структуру органов исполнительной власти и разграничивающий их функции. Примером может служить Тюменская область, в которой контрольно-надзорная деятельность подлежит осуществлению множеством уполномоченных органов, имеющих организационно-правовые формы департамента, главного управления, управления, комитета, государственной инспекции². Однако в большинстве

¹ См.: *Дементьев А.Н.* Законодательная девальвация полномочий исполнительных органов государственной власти: последствия и пределы допустимого // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 37-41.

² См.: Постановление Правительства Тюменской области от 26 октября 2011 г. № 391-П «Об определении органов исполнительной власти Тюменской области, уполномоченных

областей приняты законы об органах исполнительной власти. В частности, примером основополагающей законодательной регламентации правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации может служить Закон «О системе органов исполнительной власти Алтайского края»¹, в котором не только установлен перечень органов исполнительной власти, но и сделана попытка разграничения их основных функций. Инспекции Алтайского края определены как краевые органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные функции в установленных сферах деятельности. Необходимо отметить, что контрольно-надзорные полномочия вправе осуществлять и иные органы исполнительной власти области – министерства и управления, однако не определено, в чем состоит различие таких полномочий и контрольно-надзорных полномочий государственных инспекций субъекта Российской Федерации. В связи с этим для устранения риска противоречий в деятельности органов исполнительной власти, параллелизма и дублирования их полномочий представляется целесообразным наделение законом субъекта Российской Федерации министерств и ведомств субъектов Российской Федерации контрольно-надзорной компетенцией лишь в том случае, если в сфере их деятельности отсутствует уполномоченная государственная инспекция.

Таким образом, проведенный анализ действующих нормативно-правовых актов в области компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации наглядно демонстрирует необходимость её совершенствования, от чего в наибольшей степени зависит результативность функционирования различных сфер государственного управления. Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы:

на осуществление регионального государственного контроля (надзора) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/906603448> (дата обращения: 27.08.2017).

¹ См.: Закон Алтайского края от 2 сентября 2015 г. «О системе органов исполнительной власти Алтайского края» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/430541464> (дата обращения: 27.08.2017).

1) основным фактором, определяющим содержание компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации, выступает потребность в осуществлении контрольно-надзорной деятельности в отдельных отраслях и сферах государственного управления. Их создание обусловлено необходимостью решения вопросов совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, финансирование которых осуществляется за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также вопросов регионального значения;

2) цель создания государственных инспекций субъектов Российской Федерации состоит в организационном обеспечении соблюдения требований законодательства в установленной сфере деятельности на территории субъекта Российской Федерации. Задачи, возложенные на государственную инспекцию по осуществлению иных видов деятельности, не имеющих непосредственного отношения к области контрольно-надзорной деятельности, например, нормативно-правовое регулирование, лицензирование, в конечном итоге служат достижению цели инспекции, установленной законодательством субъектов Российской Федерации;

3) анализ нормативных положений о государственных инспекциях субъектов Российской Федерации свидетельствует об отсутствии чёткого определения содержания полномочий таких органов, что приводит к противоречию нормам федеральных законов. Данное противоречие может быть устранено путём чёткого установления в типовых положениях о государственных инспекциях субъектов Российской Федерации правила об осуществлении ими государственной контрольно-надзорной деятельности. Представляется актуальным установление ограниченного перечня видов региональной государственной контрольно-надзорной деятельности;

4) ряд нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность государственных инспекций в различных субъектах Российской Федерации, характеризуется отсутствием чёткого разграничения предметов ведения, полномочий, целей, задач и функций государственных инспекций. Однако от

полноты их закрепления во многом зависит эффективность их деятельности, в связи с чем типовые положения о государственных инспекциях субъектов Российской Федерации должны отражать надлежащее соотношение указанных правовых категорий;

5) вопрос разграничения компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации и однопрофильных федеральных органов исполнительной власти может быть решён посредством разработки нормативных правовых актов, регламентирующих взаимодействие контрольно-надзорных органов исполнительной власти федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации – типовых административных регламентов взаимодействия, а также административных договоров территориального органа федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

2.4 Административно-правовая организация и компетенция государственных инспекций в зарубежных странах

Государственные инспекции как субъекты контрольно-надзорной деятельности создаются не только в Российской Федерации, но и в зарубежных странах. Преимущественно они распространены в государствах постсоветского пространства, а также в странах, входивших ранее в сферу влияния Союза ССР, поскольку были организованы благодаря исходившему с его стороны идеологическому воздействию, копированию многих государственных институтов, возникших и получивших развитие в Союзе ССР. Например, результатом идеологического воздействия стало учреждение в Германской Демократической Республике 14 мая 1963 г. Рабоче-крестьянской инспекции (Arbeiter-und-Bauern-Inspektion, ABI). Она являлась субъектом государственного управления, выполнявшим функции государственного контроля и находившимся в подчинении Центрального комитета Социалистической единой партии Германии и Совета министров

ГДР. Рабоче-крестьянская инспекция ГДР была призвана осуществлять контроль за неукоснительным исполнением решений указанной партии и Совета министров ГДР. Руководил данной инспекцией Центральный комитет, председатель которого был членом Совета министров ГДР. Причиной создания Рабоче-крестьянской инспекции послужила необходимость реализации новой экономической модели руководства и планирования по образцу функционировавшей в Союзе ССР рабоче-крестьянской инспекции. В ГДР она отвечала исключительно за выполнение экономического плана, осуществляя государственный контроль за реализацией производственных планов, предотвращая бюрократические явления и модернизируя государственное управление в области экономики¹. В ГДР также функционировали государственные инспекции, которые осуществляли государственную контрольно-надзорную деятельность как самостоятельно, так и в составе иных органов – министерств: санитарные инспекции Министерства здравоохранения ГДР, государственная инспекция окружающей среды Министерства защиты окружающей среды и водного хозяйства ГДР, Государственная гигиеническая инспекция ГДР и др. В связи с объединением Германии и распространением на её восточные земли государственных институтов Федеративной Республики Германии все они были упразднены. В настоящее время в ФРГ такой организационно-правовой формы органов государственного управления (или их структурных подразделений), как государственные инспекции, не предусмотрено.

Вместе с тем в некоторых других государствах бывшего социалистического блока государственные инспекции функционируют и в наше время. Наиболее развитая организация государственных инспекций имеет место в Республике Польша и Чешской Республике, однако в иных государствах в структуре органов государственного управления они востребованы в меньшей степени (Республика Болгария, Республика Албания) либо вообще не предусмотрены, а контрольно-надзорные функции

¹ См.: Wolf B. Sprache in der DDR. Ein Wörterbuch. Berlin, New York, 2000. S. 2.

выполняются органами государственного управления или их структурными подразделениями с иными наименованиями (Румыния, Венгрия).

Республика Польша. Одна из особенностей построения системы органов государственного управления Республики Польша состоит в существовании самостоятельных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, – государственных инспекций.

В числе государственных инспекций Республики Польша следует назвать Государственную инспекцию по охране растений и семян (Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa), Инспекцию по контролю качества сельскохозяйственной и пищевой промышленности (Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych), Ветеринарную инспекцию (Inspekcja Weterynaryjna), Государственную санитарную инспекцию (Państwowa Inspekcja Sanitarna), Инспекцию по охране окружающей среды (Inspekcja Ochrony Środowiska), Государственную инспекцию труда (Państwowa Inspekcja Pracy), Инспекцию по автомобильному транспорту (Inspekcja Transportu Drogowego) и Государственная фармацевтическая инспекция (Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna). Нужно отметить следующие особенности организации и компетенции государственных инспекций в Республике Польша:

1) они функционируют преимущественно в экономической области государственного управления, включая как отраслевое управление (в сельском хозяйстве, в отраслях хозяйственно-обслуживающего комплекса, включая автомобильный транспорт), так и межотраслевое (в сфере экологического регулирования, в социально-трудовой сфере);

2) единое нормативно-правовое регулирование, которым определялся бы организационно-правовой статус государственных инспекций в Республике Польша, отсутствует. Имеет место лишь нормативно-правовая регламентация организации и деятельности каждой в отдельности государственной инспекции;

3) основным звеном системы соответствующей государственной инспекции является главный инспекторат, который выполняет функции центрального аппарата инспекции и которому подчинены остальные звенья её системы. В первую очередь, к так звеньям относятся окружные подразделения, создаваемые по административно-территориальным единицам Республики Польша – воеводствам, которых насчитывается 16. У отдельных инспекций, в частности, ветеринарной, имеются нижестоящие территориальные звенья в повятах (так именуются нижестоящие по отношению к воеводствам административно-территориальные единицы);

4) в формировании государственных инспекций отсутствует управленческое усмотрение центральных органов государственного управления. Они создаются в тех отраслях и сферах государственного управления, где обеспечение законности и дисциплины относится к первоочередным задачам и позволяет решить вопрос о защите ряда прав граждан (на приобретение соответствующих требованиям по качеству и безопасности продуктов питания, медицинских препаратов, на санитарно-эпидемиологическое благополучие, на охрану окружающей среды, на безопасные условия труда, на безопасность перевозок автомобильным транспортом). Нормативно-правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности по этим направлениям и организационно-правовых форм её осуществления берёт на себя законодательный орган государственной власти. В связи с этим государственные инспекции в Республике Польша учреждаются в двух вариантах: а) либо принимается специальный закон о той или иной государственной инспекции, либо б) об инспекции имеется упоминание в ином законе (с указанием полного наименования и предоставляемых ей полномочий). Так, правовой статус Государственной инспекции труда урегулирован Законом от 13 апреля 2007 г. «О Государственной инспекции труда»¹, согласно которому данная инспекция

¹ См.: Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy // Dziennik Ustaw. 2007. Nr 89. Poz. 589.

является органом, призванным осуществлять контрольно-надзорную деятельность за соблюдением трудового законодательства, в частности, законов и правил безопасности и гигиены труда, а также законодательства о легальности трудоустройства, а подчинена она законодательному органу – Сейму. Что касается второго варианта учреждения государственных инспекций, то в качестве примера можно привести Закон от 8 марта 2013 г. «О средствах защиты растений»¹, где определено наименование инспекции – Государственная инспекция по охране растений и семян (ст. 55), которая осуществляет контрольно-надзорную деятельность в сфере охраны растений, в том числе организуя сертификацию, а также определён ряд полномочий её должностных лиц – главного инспектора (ст. 59) и инспекторов по воеводствам (ст. 60-62). Рассматривая данную особенность государственных инспекций, следует сказать, что такое звено, как «главный инспекторат», также имеет законодательно установленный статус, что исключает возможность формирования центрального аппарата инспекции с каким-либо иным наименованием, поскольку о «главном инспекторате» упоминается в законах, регулирующих организацию и компетенцию различных государственных инспекций;

5) в организационном отношении имеет место сложная взаимосвязь государственных инспекций с соответствующими отраслевыми или межотраслевыми министерствами, а также с законодательным органом государственной власти (Сеймом). Формально они обособлены от министерств, то есть сама по себе инспекция представляет собой отдельную систему управленческих звеньев, наделённых государственно-властными полномочиями в той или иной отрасли или сфере государственного управления. Однако центральное звено инспекции – расположенный в Варшаве главный инспекторат – организационно подчинён соответствующему министру. В качестве примера можно назвать

¹ См.: Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin /// Dziennik Ustaw. 2013. Poz. 455.

Министерство сельского хозяйства и развития сельских районов Республики Польша (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Согласно Распоряжению Министра сельского хозяйства и развития сельских районов Республики Польша от 31 января 2018 г. «О перечне подразделений, подчинённых Министру сельского хозяйства и развития сельских районов или контролируемых им»¹ расположенные в Варшаве Главный инспекторат по охране растений и семян, Главный инспекторат по контролю качества сельскохозяйственной и пищевой промышленности и Главный инспекторат ветеринарии находятся в организационном подчинении Министра сельского хозяйства и развития сельских районов Республики Польша. При этом главный государственный инспектор назначается Маршалом Сейма (то есть председателем законодательного органа);

б) организация государственной инспекции может иметь специфику в зависимости от того, входит ли государственное управление той или иной отраслью или сферой в компетенцию одного либо нескольких министерств. Например, управление ветеринарией осуществляет не только Министерство сельского хозяйства и развития сельских районов, но и в некоторой части Министерство национальной обороны Республики Польша (Ministerstwo Obrony Narodowej). В связи с этим в систему Ветеринарной инспекции входит не только Главный ветеринарный инспекторат с подчинёнными ему окружными и иными подразделениями, но и войсковая ветеринарная инспекция, возглавляет которую шеф ветеринарной службы – ветеринарный инспектор Войска Польского, подчинённый министру национальной обороны, который определяет своим распоряжением организацию, а также подробные условия и режим выполнения задач войсковой ветеринарной инспекции, что определено в ст. 3 Закона от 29 февраля 2004 г. «О Ветеринарной инспекции»²;

¹ См.: Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub przez niego nadzorowanych // Monitor Polski. 2018. Poz. 182.

² См.: Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej // Dziennik Ustaw. 2004. Nr

7) контрольно-надзорная деятельность государственных инспекций обусловлена не только национальным законодательством, но и едиными правилами в той или иной сфере деятельности, которые установлены Европейским Союзом; его членом является и Республика Польша. Например, в соответствии со ст. 3 Закона от 9 ноября 2012 г. «О семенах»¹ Государственная инспекция по охране растений и семян осуществляет аккредитацию деятельности в области оценки посевного материала и отбора проб семян в соответствии с правовыми нормами Европейского Союза, регулирующими семеноводство.

Чешская Республика. Значительное сходство в вопросах организации и компетенции с государственными инспекциями Республики Польша имеют государственные инспекции Чешской Республики. Следует отметить значительную степень устойчивости данной организационно-правовой формы структурных подразделений органов исполнительной власти Чешской Республики, поскольку современные инспекции данного государства отчасти являются правопреемниками тех инспекций, которые функционировали в период существования Чехословацкой Социалистической Республики (ЧССР), отчасти до сих пор действуют на основании нормативных правовых актов, принятых в времена ЧССР. К таким инспекциям относятся Чешская экологическая инспекция (*Česká inspekce životního prostředí*), Чешская школьная инспекция (*Česká školní inspekce*), Железнодорожная инспекция (*Drážní inspekce*), Пожарная инспекция (*Požární inspekce*), Государственная энергетическая инспекция (*Státní energetická inspekce*), Государственная инспекция труда (*Státní úřad inspekce práce*), Государственная инспекция земледелия и продовольствия (*Státní zemědělská a potravinářská inspekce*) и Техническая инспекция Чешской Республики (*Technická inspekce České republiky*). Также в составе полиции действуют транспортные инспектораты

33. Poz. 287.

¹ См.: Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie // Dziennik Ustaw. 2012. Poz. 1512.

(Dopravní inspekce). Можно выделить ряд характерных особенностей государственных инспекций Чешской Республики:

1) они организованы и функционируют так или иначе во всех областях государственного управления, хотя и далеко не во всех отраслях и сферах, входящих в эти области. Преимущественно они действуют в экономической области государственного управления. Контрольно-надзорная деятельность в социально-культурной области государственного управления представлена Чешской школьной инспекцией, а в административно-политической области – Пожарной инспекцией и транспортными инспекторатами;

2) нормативно-правовое регулирование организации и компетенции отдельных государственных инспекций состоит из специальных законов (например, Закона от 20 октября 1986 г. «О Чешской торговой инспекции»¹, Закона от 3 мая 2005 г. «Об инспекции труда»²). Что касается иных государственных инспекций, то положения, определяющие их наименования и правовой статус, содержатся в законах, регламентирующих в целом ту или иную отрасль государственного управления. Таким образом, у субъектов государственного управления Чешской Республики (министерств и иных органов исполнительной власти) отсутствует возможность по своему усмотрению определять, какие инспекции могут быть сформированы для осуществления контрольно-надзорной деятельности в тех или иных отраслях и сферах государственного управления. В качестве примеров законодательных актов, регулирующих деятельность таких государственных инспекций, можно привести Закон от 24 сентября 2004 г. «О дошкольном, начальном, среднем, высшем профессиональном и ином образовании»³, Закон от 28 ноября 2000 г. «О деловых условиях и государственном

¹ См.: Zákon ze dne 20. října 1986 o České obchodní inspekci // Sbírka zákonů ČR. 1986. 64/1986 Sb.

² См.: Zákon ze dne 3. května 2005 o inspekci práce // Sbírka zákonů ČR. 2005. 251/2005 Sb.

³ См.: Zákon ze dne 24. září 2004 o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání // Sbírka zákonů ČR. 2004. 561/2004 Sb.

управлении в энергетической промышленности и о внесении изменений в некоторые законы»¹;

3) по сравнению с государственными инспекциями Республики Польша отсутствует сложная организационная подчинённость инспекций. В Чешской Республике они не являются организационно связанными с законодательным органом, который не уполномочен принимать решений о назначении их руководящего состава. В то же время инспекции не являются самостоятельными органами государственного управления. Хотя в законодательстве они и обозначаются как «административные органы» или «органы государственного управления», однако всегда действуют в системе какого-либо министерства, организационно подчинены ему, подотчётны и подконтрольны. Так, государственная инспекция труда действует в системе Министерства труда и социальных дел Чешской Республики (Ministerstvo práce a sociálních věcí)², Государственная энергетическая инспекция – в системе Министерства промышленности и торговли Чешской Республики (Ministerstvo průmyslu a obchodu)³. Согласно § 1 Закона Чешской Республики «О Чешской торговой инспекции» Чешская торговая инспекция является органом государственного управления, подчинённым Министерству промышленности и торговли;

4) каждая государственная инспекция имеет собственную систему звеньев, включающую центральный аппарат (именуемый центральным инспектором) и нижестоящие территориальные звенья (региональные инспекторы). Чешская Республика является унитарным государством, а функции центральной государственной, в том числе исполнительной, власти на местах осуществляются территориальными органами, создаваемыми по административно-территориальным единицам (краям) и их объединениям.

¹ См.: Zákon ze dne 28. listopadu 2000 o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů // Sbírka zákonů ČR. 2000. 458/2000 Sb.

² См.: § 2 Закона Чешской Республики «Об инспекции труда».

³ См.: § 104 Закона Чешской Республики «О деловых условиях и государственном управлении в энергетической промышленности и о внесении изменений в некоторые законы».

Так, региональные инспекторы Чешской торговой инспекции создаются по одному на два края (например, инспекторат по Оломоуцу и Моравии-Силезии)¹. Организационно не связанными с какой-либо инспекцией являются транспортные инспекторы, представляющие собой территориально организованные звенья в системе полиции (образуемые по краям), которые осуществляют контрольно-надзорную деятельность в области обеспечения безопасности дорожного движения и занимаются дорожно-транспортными происшествиями, в связи с чем они подразделяются на две группы: группа контроля и надзора за дорожным движением и группа по борьбе с дорожно-транспортными происшествиями, а полиция в свою очередь подчиняется Министерству внутренних дел Чешской Республики (Ministerstvo vnitra) согласно §§ 4-5 Закона от 17 июля 2008 г. «О Полиции Чешской Республики»²;

5) государственные инспекции наделены преимущественно контрольно-надзорными полномочиями, имея возможность применять различные меры административного принуждения предупредительного, пресекающего, карательного и восстановительного характера. В частности, должностные лица Чешской торговой инспекции проводят проверки соблюдения законодательства о защите прав потребителей физическими и юридическими лицами, которые осуществляют продажу, поставки продукции, предлагают или предоставляют услуги; осуществляют изъятие продукции при наличии достаточных оснований полагать, что при продаже или хранении товаров нарушается право интеллектуальной собственности; приостанавливают на срок до двух рабочих дней со дня выявления нарушений деятельность организации при выявлении угрозы жизни или здоровью потребителей; запрещают по результатам проведённой проверки маркетинг, закупку, доставку, продажу продуктов, которые не отвечают требованиям законодательства о защите прав потребителей до тех пор, пока

¹ См.: § 1 Закона Чешской Республики «О Чешской торговой инспекции».

² См.: Zákon ze dne 17. července 2008 o Policii České republiky // Sbírka zákonů ČR. 2008. 273/2008 Sb.

нарушения не будут устранены¹, а также в соответствии с Законом от 12 июля 2016 г. «Об ответственности за проступки и рассмотрении дел о них»² назначают административные наказания. Государственная энергетическая инспекция проводит проверку соблюдения правил установления цен на энергоносители, а также применяет административные наказания за совершение указанных нарушений³. В законодательстве Чешской Республики имеются примеры установления мер административного принуждения, не известных российскому законодательству. В частности, согласно § 5 Закона от 20 марта 2002 г. «О Государственной инспекции земледелия и продовольствия и о внесении поправок в некоторые законы»⁴ Государственная инспекция земледелия и продовольствия уполномочена налагать запрет на использование упаковки или этикеток, если содержащаяся на них информация противоречит установленным требованиям; выдавать распоряжение об уничтожении контролируемым лицом опасных сельскохозяйственных продуктов, продуктов питания или табачных изделий, а также виноградной продукции, которая не может быть размещена на рынке в соответствии с нормами и правилами Европейского Союза; указывать контролируемому лицу на метод обработки винограда, собранного на виноградниках, высаженных с нарушением норм и правил Европейского Союза, или продуктов, изготовленных из такого винограда; налагать обязательство проводить анализы за счёт контролируемого лица в лабораториях, указанных в техническом стандарте, устанавливающем общие требования к компетенции испытательных и калибровочных лабораторий, при обнаружении опасных сельскохозяйственных продуктов, пищевых продуктов или табачных изделий. В отдельных случаях деятельность

¹ См.: §§ 2, 7, 7b, 8 Закона Чешской Республики «О Чешской торговой инспекции».

² См.: Zákon ze dne 12. července 2016 o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich // Sbírka zákonů ČR. 2016. 250/2016 Sb.

³ См.: § 101 Закона Чешской Республики «О деловых условиях и государственном управлении в энергетической промышленности и о внесении изменений в некоторые законы».

⁴ См.: Zákon ze dne 20. března 2002 o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů // Sbírka zákonů ČR. 2002. 146/2002 Sb.

инспекций выходит за рамки реализации контрольно-надзорных полномочий, при этом данные органы осуществляют иную административно-юрисдикционную деятельность. Так, Чешская торговая инспекция является органом внесудебного урегулирования споров с участием потребителей¹, то есть фактически она выступает в качестве квазисудебного органа;

б) государственные инспекции могут осуществлять контрольно-надзорную деятельность в отношении организаций не только той отрасли, которой руководит соответствующее министерство, но и в отношении организаций, находящихся в ведении иных министерств. Например, контрольно-надзорные полномочия Чешской школьной инспекции распространяются в том числе и на образовательные организации среднего образования, находящиеся в ведении Министерства обороны (средние военные школы), Министерства внутренних дел (полицейские школы, средние школы пожарной охраны) и Министерства юстиции (средние школы тюремной службы, а также школы для лиц, содержащихся под стражей или находящихся в тюремном заключении), хотя правила для этих школ принимают перечисленные министерства².

Значительный интерес представляет также организация и компетенция государственных инспекций в государствах бывшего Союза ССР, после распада которого государственные инспекции как организационно-правовая форма структурных подразделений органов государственного управления или самостоятельных органов исполнительной власти во вновь образованных государствах были сохранены и получили развитие. В частности, государственные инспекции в настоящее время функционируют в Республике Беларусь и на Украине.

Республика Беларусь. В данном государстве государственные инспекции формируются в различных вариантах:

¹ См.: § 1 Закона Чешской Республики «О Чешской торговой инспекции».

² См.: § 172 Закона Чешской Республики «О дошкольном, начальном, среднем, высшем профессиональном и ином образовании».

1) они могут создаваться в качестве структурных подразделений органов исполнительной власти (министерств и иных), формируемых в целях обеспечения законности и государственной дисциплины в отраслях и сферах государственного управления, руководимых соответствующими органами. В частности, Министерство транспорта и коммуникаций Республики Беларусь в своей организационной структуре имеет Транспортную инспекцию; в системе Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь также имеются инспекции; Управление государственной автомобильной инспекции входит в состав Министерства внутренних дел Республики Беларусь; в системе Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь функционируют городские и районные инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды; система Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь включает в себя Государственную инспекцию по маломерным судам; в системе Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь действует Главная государственная инспекция по надзору за техническим состоянием машин и оборудования; в структуре Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь находится Департамент государственной инспекции труда. Следует отметить, что государственные инспекции функционируют в составе не только министерств Республики Беларусь, но иных органов государственного управления. В частности, в системе Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь, как правило, по территориальному признаку сформирован ряд инспекций в зависимости от направлений контрольно-надзорной деятельности: а) инспекции Департамента по контролю и надзору за строительством по областям Республики Беларусь и по г. Минску, б) специализированная инспекция Департамента по контролю и надзору за строительством (осуществляющая контрольно-надзорную деятельность за строительством особых объектов – автомобильных и железных дорог, магистральных трубопроводов, высоковольтных линий электропередач,

сетей связи)¹ и в) областные инспекции государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов и стандартов и государственного метрологического надзора;

2) государственные инспекции могут быть организованы в качестве государственных организаций (предприятий и учреждений), подведомственных органам исполнительной власти Республики Беларусь. В частности, в системе Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь действует ряд инспекций в области семеноводства, в том числе Государственное учреждение «Главная государственная инспекция по семеноводству, карантину и защите растений»², Государственное учреждение «Государственная инспекция по испытанию и охране сортов растений»³, а также Республиканское учреждение «Государственная хлебная инспекция»⁴. Кроме того, в ведении Министерства связи и информатизации Республики Беларусь находится Республиканское унитарное предприятие по надзору за электросвязью «БелГИЭ (Государственная инспекция Республики Беларусь по электросвязи)»⁵;

¹ См.: п. 3 Положения об органах государственного строительного надзора Республики Беларусь, утв. Постановлением Совета Министров РБ от 29 ноября 1999 г. № 1860 «Об органах государственного строительного надзора Республики Беларусь» // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1999. № 33. Ст. 983.

² См.: п. 4 Положения о надзоре в области семеноводства, утв. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 сентября 2006 г. № 1135 «О некоторых вопросах государственного регулирования семеноводства и сортоиспытания» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 149, 5/22894.

³ См.: п. 3 Положения о сортоиспытании, утв. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 сентября 2006 г. № 1135 «О некоторых вопросах государственного регулирования семеноводства и сортоиспытания».

⁴ См.: Перечень государственных организаций, подчинённых Министерству сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, утв. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июня 2011 г. № 867 «О некоторых вопросах Министерства сельского хозяйства и продовольствия» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 78, 5/34078.

⁵ См.: п. 6 Положения о государственном надзоре за электросвязью в Республике Беларусь, утв. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 августа 2006 г. № 1054 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 146, 5/22860.

3) государственные инспекции могут быть учреждены как самостоятельные органы исполнительной власти. Таким органом в настоящее время является Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь¹.

Исследование нормативных правовых актов Республики Беларусь показывает, что учреждение государственных инспекций – прерогатива субъектов государственного управления в лице Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь. Законодателем принимаются различные законы, регулирующие ту или иную отрасль или сферу государственного управления, включая основные правила осуществления контрольно-надзорной деятельности в них, однако государственные структуры, уполномоченные такую деятельность осуществлять, определяются высшими органами государственного управления. С этим связан выборочный характер формирования государственных инспекций для осуществления контрольно-надзорной деятельности в различных отраслях и сферах государственного управления, поскольку к субъектам такой деятельности относятся не только государственные инспекции, но и другие органы и их структурные подразделения (например, департаменты с контрольно-надзорными полномочиями в структуре различных министерств и их нижестоящие территориальные звенья). В качестве исключения, когда создание государственной инспекции является требованием законодателя, следует назвать лишь законодательное закрепление правового статуса Государственной автомобильной инспекции².

Что касается территориальной организации деятельности государственных инспекций Республики Беларусь, то она различается в

¹ См.: Положение о Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 21 мая 2012 г. № 237 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2012. № 59, 1/13517.

² См.: ст. 11 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. «О дорожном движении» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 85, 2/881.

зависимости от необходимости осуществления контрольно-надзорной деятельности на местах и частоты контрольно-надзорных мероприятий, а также от вышеперечисленных способов их организации. Если государственные инспекции формируются в качестве территориальных органов того или иного органа исполнительной власти, они создаются на областном, межрайонном и районном (городском) уровнях. Осуществление контрольно-надзорной деятельности может осуществляться и из республиканского центра без создания инспекций на местах: так, в единственном числе учреждена специализированная инспекция Департамента по контролю и надзору за строительством Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь (в её структуре отсутствуют нижестоящие территориальные звенья). В случае формирования государственных инспекций в организационно-правовой форме государственных учреждений, то при необходимости осуществления контрольно-надзорной деятельности на местах отсутствует практика создания их филиалов. В данном случае учреждается целая сеть отдельных государственных учреждений. Они создаются по областям, например, Государственное учреждение «Брестская областная государственная инспекция по семеноводству, карантину и защите растений». Таким же образом учреждены Гомельская, Витебская, Могилёвская и иные инспекции по семеноводству, карантину и защите растений. Если необходимость постоянного осуществления контрольно-надзорной деятельности отсутствует, то инспекция в организационно-правовой форме государственного учреждения создаётся в единственном числе, например, Государственное учреждение «Государственная инспекция по испытанию и охране сортов растений».

Если говорить об объёме контрольно-надзорных полномочий государственных инспекций, то он различается в зависимости от способа её организации. Как правило, у государственных инспекций, созданных в организационно-правовой форме государственных учреждений или

предприятий, контрольно-надзорные полномочия уже, чем у инспекций, имеющих статус государственных органов или их структурных подразделений. Последние осуществляют значительный объём полномочий в рамках контрольно-надзорной деятельности, применяя широкий спектр мер административного принуждения предупредительного, пресекающего и административно-наказательного характера. Например, должностные лица Государственной автомобильной инспекции выдавать организациям и гражданам обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений законодательства в области дорожного движения; останавливать транспортные средства, самоходные машины и проверять их техническое состояние; направлять на освидетельствование водителей транспортных средств на предмет употребления алкоголя, наркотических средств, психотропных веществ; осуществлять административное задержание граждан, совершивших административное правонарушение, их личный обыск, досмотр находящихся при них вещей, транспортных средств и иные процессуальные действия в рамках производства по делам об административных правонарушениях¹. Если же говорить о контрольно-надзорных полномочиях государственных инспекций, созданных в организационно-правовой форме государственных учреждений и подведомственных Министерству сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, то они ограничиваются государственной регистрационной деятельностью. Так, Государственное учреждение «Государственная инспекция по испытанию и охране сортов растений» уполномочена принимать решение о включении в реестр сортов (древесно-кустарниковых пород), прошедших государственное сортоиспытание².

¹ См.: п. 11 Положения о Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Республики Беларусь, утв. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2002 г. № 1851 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. №8, 5/11800.

² См.: п. 23 Положения о сортоиспытании, утв. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 сентября 2006 г. № 1135 «О некоторых вопросах государственного регулирования семеноводства и сортоиспытания».

Украина. Система органов исполнительной власти Украины в последние годы претерпела изменения, что выразилось в их укрупнении или иной реорганизации в рамках проводимой реформы государственного управления. Это коснулось и государственных инспекций, которые формировались преимущественно как самостоятельные органы исполнительной власти. В отдельных случаях в структуре отдельных министерств инспекции учреждались в качестве структурных подразделений. В частности, в структуре Министерства внутренних дел Украины действовала Государственная автомобильная инспекция. В настоящее время после внесения изменений в Закон Украины 30 июня 1993 г. № 3353-ХІІ (с изм. от 7 декабря 2017 г.) «О дорожном движении»¹ она была упразднена, а её функции переданы другим подразделениям.

Новая система и структура органов исполнительной власти Украины была утверждена Постановлением Кабинета Министров Украины от 10 сентября 2014 г. № 442 (с изм. от 14 февраля 2018 г.) «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти»². На Украине имеется некоторое сходство системы органов исполнительной власти с российским вариантом, поскольку отдельные органы подчиняются непосредственно Кабинету Министров Украины, но в то же время ряд министерств имеет в своём ведении нижестоящие органы исполнительной власти.

Что касается государственных инспекций, учреждённых в качестве отдельных органов исполнительной власти, то непосредственно Кабинету Министров подчиняется Государственная инспекция ядерного регулирования Украины, а остальные находятся в ведении министерств: Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины – в ведении Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального

¹ См.: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-ХІІ «Про дорожній рух» (із змінами від 7 грудня 2017 р.) // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31. Ст. 338; 2018. № 6-7. Ст. 40.

² Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 (із змінами від 14 лютого 2018 р.) «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» // Офіційний вісник України. 2014. № 74. Ст. 2105; 2018. № 18. Ст. 610.

хозяйства, Государственная экологическая инспекция Украины – в ведении Министерства экологии и природных ресурсов, Государственная инспекция энергетического надзора Украины – в ведении Министерства энергетики и угольной промышленности. Одновременно названным Постановлением и внесением последующих изменений в него были упразднены Государственная инспекция учебных заведений Украины, Государственная инспекция сельского хозяйства Украины, Государственная инспекция Украины по вопросам защиты прав потребителей, Государственная инспекция Украины по вопросам труда и Государственная финансовая инспекция Украины. Следует отметить, что контрольно-надзорные полномочия упразднённых государственных инспекций осуществляются вновь созданными органами исполнительной власти. Например, посредством реорганизации Государственной инспекции учебных заведений Украины путём преобразования была учреждена Государственная служба качества образования Украины как центральный орган исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра образования и науки¹. При этом подобное преобразование не приводит к коренному видоизменению выполняемых полномочий; они по-прежнему остаются полномочиями контрольно-надзорного типа. Поэтому в качестве неоднозначного вопроса правового регулирования системы органов исполнительной власти на Украине следует назвать отсутствие разграничения функций и полномочий государственных служб, инспекций и комитетов и их фактическую однородность.

Государственные инспекции на Украине создаются также и в качестве структурных подразделений центральных органов исполнительной власти. В их числе нужно назвать Военную инспекцию безопасности дорожного движения Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины,

¹ См.: Постанову Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 947 «Про утворення Державної служби якості освіти України» // Офіційний вісник України. 2017. № 100. Ст. 3080.

которая в свою очередь входит в систему Министерства обороны Украины¹. Кроме того, организационно-правовая форма инспекций используется в системе Государственной фискальной службы Украины, где налоговые инспекции создаются в виде низовых территориальных органов².

Если обратиться к организации контрольно-надзорной деятельности государственных инспекций, имеющих статус центральных органов исполнительной власти, то она построена преимущественно по принципу учреждения территориальных органов на уровне областей. В частности, у Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины территориальные органы созданы в областях и в г. Киев³. Исключение составляет Государственная инспекция ядерного регулирования Украины, у которой территориальные органы образованы по межрегиональному принципу (Южная инспекция по ядерной и радиационной безопасности и др.), а также на площадках атомных электростанций (четыре инспекции по ядерной безопасности на: Запорожской, Южно-Украинской, Ровенской и Хмельницкой АЭС, а также Инспекция по ядерной и радиационной безопасности в зоне отчуждения)⁴.

Иначе организована деятельность государственных инспекций, действующих в структуре других органов. В структуре Государственной фискальной службы налоговые инспекции создаются по районному принципу и подчиняются областному управлению данной службы.

¹ См.: п. 1.2 Положення про органи безпеки дорожнього руху Міністерства оборони України, затв. Наказом Міністра оборони України від 1 листопада 1999 р. № 330 (із змінами від 12 січня 2016 р.) // Офіційний вісник України. 1999. № 47. Ст. 2333; 2016. № 15. Ст. 607.

² См.: Постанову Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 311 «Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» // Офіційний вісник України. 2014. № 64. Ст. 1765.

³ См.: п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 294 «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» // Офіційний вісник України. 2014. № 61. Ст. 1688.

⁴ См.: Постанову Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 358 (із змінами від 25 січня 2017 р.) «Про функціонування територіальних органів Державної інспекції ядерного регулювання» // Офіційний вісник України. 2016. № 47. Ст. 1697; 2017. № 13. Ст. 359.

Например, Крыжопольская объединённая государственная налоговая инспекция подчиняется Главному управлению Государственной фискальной службы в Винницкой области¹. Особым образом организована контрольно-надзорная деятельность Военной инспекции безопасности дорожного движения Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины, в состав которой входят: Главная военная инспекция безопасности дорожного движения и структурные подразделения Военной инспекции безопасности дорожного движения территориальных управлений Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины², то есть подразделения данной инспекции встроены в структуру территориальных подразделений, имеющих более широкий профиль деятельности и обеспечивающих правопорядок в Вооруженных Силах Украины в целом.

Если говорить о компетенции государственных инспекций Украины, то они выполняют характерные для них контрольно-надзорные полномочия, включая применение мер административного принуждения контрольно-предупредительного, административно-пресекающего характера, осуществление производства по делам об административных правонарушениях с назначением административных взысканий. В то же время имеется пример наделения государственной инспекции нестандартной функцией – нормотворческой. Государственная инспекция ядерного регулирования Украины помимо осуществления контрольно-надзорной функции принимает нормы, правила, стандарты по ядерной и радиационной безопасности, по физической защите ядерных установок, ядерных материалов, радиоактивных отходов, других источников ионизирующего излучения, а также нормативно-правовые акты по организации и ведению

¹ См.: Перелік територіальних органів ДФС, які утворюються, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 311 «Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України».

² См.: п. 2.1 Положення про органи безпеки дорожнього руху Міністерства оборони України, затв. Наказом Міністра оборони України від 1 листопада 1999 р. № 330 (із змінами від 12 січня 2016 р.).

учета и контроля ядерных материалов, реализации гарантий нераспространения ядерного оружия¹.

Подводя итог параграфу, следует отметить, что в зарубежных государствах, которые входили в «социалистический лагерь», а также в состав Союза ССР, по-прежнему востребована такая организационно-правовая форма органов исполнительной власти или их структурных подразделений, как государственные инспекции. При этом способы их организации неоднородны, особенно это проявляется в Республике Польша, где в их формировании участвует законодательный орган. Имеется также своеобразие нормативно-правового регулирования их организации и деятельности: в Республике Польша и Чешской Республике правовой статус ряда инспекций устанавливается законодательными актами. Как правило, они учреждаются как структурные подразделения министерств, за исключением Украины, где они в основном являются центральными органами исполнительной власти. Что касается компетенции государственных инспекций, то во всех перечисленных в параграфе государствах они предназначены для осуществления контрольно-надзорной деятельности и наделены значительным объёмом полномочий по применению мер административного принуждения и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях.

Положительное значение исследования опыта иностранных государств состоит в возможности заимствования отдельных вариантов нормативно-правовой регламентации организации государственных инспекций. С одной стороны, все государства, о которых шла речь, являются унитарными, и в них имеет место только одна – централизованная – система государственных инспекций. Но с другой – обращает на себя внимание определение правового статуса государственных инспекций в отдельных государствах на законодательном уровне; этим определяется устойчивость соответствующих

¹ См.: п. 4 Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України, затв. Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 403/2011 (із змінами від 29 листопада 2011 р.) // Офіційний вісник України. 2011. № 29. Ст. 1237; 2011. № 94. Ст. 3422.

структур государственного управления, стабилизация их функций и полномочий, невозможность вариативного подзаконного регулирования осуществления ими контрольно-надзорной деятельности в угоду ведомственным интересам в целях упрощения работы органов исполнительной власти и одновременно в ущерб интересам подконтрольных объектов (граждан и организаций). Данный законодательный опыт является пригодным для заимствования в целях надлежащей правовой организации федеральных государственных инспекций. Представляется, что федеральным законодателем могут быть определены те федеральные государственные инспекции, правовой статус которых целесообразно установить в отдельных федеральных законах. Это государственные инспекции, от эффективной контрольно-надзорной деятельности которых зависит защита прав и законных интересов граждан, обеспечение общественной и экономической безопасности (инспекции труда, налоговые, уголовно-исполнительные инспекции, инспекции безопасности дорожного движения, инспекции по маломерным судам). Реализация данного предложения не повлияет на самостоятельность Президента Российской Федерации в определении системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, поскольку федеральные государственные инспекции не предлагается создавать в качестве отдельных федеральных органов исполнительной власти. Они по-прежнему будут являться одним из структурных элементов в аппарате каких-либо федеральных министерств или служб, но с более чётким закреплением их организации и компетенции в интересах обеспечения баланса интересов личности, общества и государства.

Заключение

Подводя итог настоящему исследованию, можно прийти к выводу, что государственные инспекции являются весьма распространённой и устойчивой организационно-правовой формой структурных звеньев федеральных органов исполнительной власти, а также создаваемыми в каждом субъекте Российской Федерации органами, входящими в структуру органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Длительный период их развития показал, что они создавались для обеспечения законности и государственной дисциплины в тех отраслях и сферах, руководство которыми осуществлял тот или иной орган государственного управления (народный комиссариат, министерство). Преимущественным направлением функционирования с момента их зарождения стала контрольно-надзорная деятельность за соблюдением правил, устанавливаемых высшими органами государственной власти, хотя они наделялись и иными полномочиями – по оказанию государственных услуг и осуществлению надведомственного контроля. Контрольно-надзорный характер компетенции государственных инспекций закрепился в настоящее время в качестве преимущественного.

Зарубежная практика государственного управления также показала востребованность таких звеньев государственного управления, как государственные инспекции, на которые возлагаются контрольно-надзорные полномочия в наиболее важных отраслях и сферах государственного управления (промышленность, транспорт, обеспечение безопасности дорожного движения, ветеринария, растениеводство, семеноводство, образование, здравоохранение, обеспечение радиационной безопасности, трудовая сфера, налоговая сфера и др.), что должно привлекать внимание учёных-административистов для поиска возможных вариантов оптимизации государственно-управленческих структур в Российской Федерации.

Несмотря на то, что в настоящее время в нашем государстве государственные инспекции не так распространены, как в советский период, необходимость системного усовершенствования их организации и функционирования не вызывает сомнений. Являясь частью государственного аппарата исполнительной власти, они выполняют ряд возложенных на него функций и полномочий, и от надлежащей организации их функционирования зависит во многом эффективность деятельности федеральных органов, в системе которых они организованы. Если выявляется неэффективность деятельности государственных инспекций, то встаёт вопрос об их реорганизации, что предполагает значительное изменение организационной структуры аппарата федерального органа исполнительной власти, в которую они включены. Так, широко обсуждается возможная реорганизация ГИБДД МВД России с возможным её объединением с другими подразделениями. Применительно к инспекции с функциями обеспечения безопасности дорожного движения аналогичный процесс был инициирован и завершён на Украине, что повлекло упразднение Госавтоинспекции Украины. Вместе с тем коренное преобразование устойчивых управленческих структур не отвечает требованию обеспечения стабильности государственного управления и может обусловить длительный период приспособления вновь созданных структур к новым условиям функционирования.

В связи с этим следует предпринимать попытки упорядочения организации и деятельности действующих федеральных инспекций. Отдельные предложения были представлены и в данной диссертации. Применительно к федеральным государственным инспекциям было обращено внимание на недостаточность нормативно-правового регулирования внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, что выражается в регламентации соответствующих организационных правоотношений постановлением Правительства Российской Федерации, в котором они не могут быть в полной мере отражены ввиду того, что данным актом не может быть урегулирована

деятельность Президента Российской Федерации по организации подчинённых ему государственно-управленческих структур. Соответственно, в работе предложено урегулировать данные отношения указом Президента Российской Федерации и разрешить в нём вопросы в том числе организации государственных инспекций федеральных органов исполнительной власти для обеспечения создания таких подразделений по единообразным схемам в зависимости от направлений деятельности федерального органа исполнительной власти.

Кроме того, значительное внимание привлекают государственные инспекции субъектов Российской Федерации, поскольку на федеральном уровне отсутствует регламентация вопроса о видах отраслевых и межотраслевых органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, к числу которых относятся и государственные инспекции. Повсеместность их создания и устойчивый характер такой организационно-правовой формы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, как государственные инспекции, обуславливает целесообразность разработки имеющего рекомендательный характер модельного закона субъекта Российской Федерации «О системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» и установлением в нём правила о формировании государственных инспекций по направлениям контрольно-надзорной деятельности, финансируемым за счёт бюджетов субъектов Российской Федерации, и утверждением о них типовых положений.

Библиографический список

1. Правовые акты Российской Федерации.

1.1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г.

№ 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

1.2 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

1.3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

1.4 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

1.5 Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

1.6 Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

1.7 Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

1.8 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

1.9 Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

1.10 Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

1.11 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» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

1.12 Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

- 1.13 Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.
- 1.14 Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
- 1.15 Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
- 1.16 Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (в ред. от 01.04.2015) «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.
- 1.17 Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 448 (в ред. от 28 сентября 2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2017. № 40. Ст. 5820.
- 1.18 Указ Президента РФ от 25 марта 2015 г. № 161 (в ред. от 07.12.2016) «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1909.
- 1.19 Указ Президента Российской Федерации от 16 мая 2017 г. «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1909.
- 1.20 Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.
- 1.21 Постановление Правительства РФ от 13 декабря 1993 г. № 1291 «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации» // САПП. 1993. № 51. Ст. 4943.

1.22 Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 729 (в ред. от 23.04.2012) «Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности» // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2947.

1.23 Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // Российская газета. 2004. № 144.

1.24 Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.

1.25 Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 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» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 2). Ст. 5499.

1.26 Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (в ред. от 25.11.2016 г.) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

1.27 Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 875 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4995.

1.28 Постановление Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493 «О государственном жилищном надзоре» // СЗ РФ. 2013. № 25. Ст. 3156.

1.29 Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 1114 «О расследовании причин аварийных ситуаций при теплоснабжении и о признании утратившими силу отдельных положений Правил расследования причин аварий в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2015, № 43. Ст. 5973.

1.30 Приказ МВД России от 28 сентября 1998 г. № 618 «Об утверждении положений об органах управления и подразделениях ГИБДД МВД России» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

1.31 Приказ МВД России № 724, Министра обороны Российской Федерации № 881 от 21 сентября 2009 г. «О порядке взаимодействия подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации и военных комиссариатов при предоставлении сведений о транспортных средствах, зарегистрированных за гражданами Российской Федерации и подлежащих учету в военных комиссариатах» // БНА. 2009. № 50.

1.32 Приказ Министра обороны Российской Федерации 2009 г. № 480 «Об утверждении Положения о ВАИ Вооруженных Сил Российской Федерации» (в ред. от 20 января 2011 г.) // СПС «Консультант Плюс».

1.33 Приказ Минтруда России от 21 апреля 2017 г. № 377 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о специальной оценке условий труда» // Официальный интернет-портал правовой информации. 05.06.2017.

1.34 Приказ Минфина России от 17 июля 2014 г. № 61н «Об утверждении Типовых положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» // Российская газета. 2014. № 287.

1.35 Приказ МЧС России от 12 марта 2015 г. № 113 «Об утверждении Перечня должностей главных государственных инспекторов по маломерным судам субъектов Российской Федерации, государственных инспекторов по маломерным судам и их обязанностей» // БНА. 2015. № 36.

1.36 Приказ Роструда от 31 марта 2017 г. № 157 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости - Государственной инспекции труда в Республике Дагестан» //

URL: <https://git05.rostrud.ru/informatsiya-o-gosudarstvennoy-inspektсии-truda/13382.html> (дата обращения 01.09.2017).

1.37 Устав Архангельской области Устав Архангельской области (в ред. решения Архангельского областного Собрания депутатов от 20 марта 2001 г. № 104) URL: [Электронный ресурс]. http://www.protown.ru/russia/obl/articles/articles_81.html. (дата обращения: 27.08.2017).

1.38 Устав Сахалинской области от 9 июля 2001 г. № 270 (принят Сахалинской областной Думой 28.06.2001) // Губернские ведомости. 2001. № 126 (1279).

1.39 Закон Алтайского края от 2 сентября 2015 г. «О системе органов исполнительной власти Алтайского края» [Электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/430541464> (дата обращения: 27.08.2017).

1.40 Закон Вологодской области от 13 декабря 2008 г. № 1927-ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти области в сфере использования и охраны земель» [Электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/819078482> (дата обращения: 27.08.2017).

1.41 Закон Вологодской области от 30 марта 2010 г. № 2243-ОЗ «О разграничении полномочий в области ветеринарии между органами государственной власти области» [Электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/895248204> (дата обращения: 27.08.2017).

1.42 Закон Сахалинской области от 26 октября 2009 г. № 89-ЗО «О системе органов исполнительной власти Сахалинской области» [Электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/895222880> (дата обращения: 27.08.2017).

1.43 Постановление Главы Администрации Амурской области от 22 марта 2003 г. № 395 «Об утверждении Положения об инспекции государственного архитектурно-строительного надзора администрации Амурской области» [Электронный ресурс]. <http://docs.pravo.ru/document/view/12872856/8488559/> (дата обращения: 27.08.2017).

1.44 Постановление Главы Администрации Краснодарского края от 5 октября 2006 г. № 861 «О государственной жилищной инспекции Краснодарского края» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424061133> (дата обращения: 27.08.2017).

1.45 Постановление Губернатора Амурской области от 3 августа 2007 г. № 453 «Об утверждении Положения об инспекции государственного строительного надзора администрации Амурской области» [Электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/961706186> (дата обращения: 27.08.2017).

1.46 Указ Губернатора Брянской области от 29 января 2013 г. № 60 «Об утверждении Положения о государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Брянской области» // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

1.47 Постановление Губернатора Владимирской области от 31 января 2008 г. № 65 «Об утверждении Положения о государственной инспекции по охране и использованию животного мира администрации Владимирской области» [Электронный ресурс]. <http://gohi.avо.ru/polozenie-ob-inspekciі> (дата обращения: 27.08.2017).

1.48 Постановление Губернатора Владимирской области от 30 июня 2008 г. № 489 «Об утверждении Положения о государственной инспекции административно-технического надзора Администрации Владимирской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424035204> (дата обращения: 27.08.2017).

1.49 Постановление Губернатора Курской области от 23 августа 2010 г. № 333-пг «Об утверждении Положения о государственной инспекции строительного надзора Курской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/908014004> (дата обращения: 27.08.2017).

1.50 Постановление Администрации Архангельской области от 19 апреля 2007 г. № 81-па «Об утверждении Положения об инспекции государственного строительного надзора Архангельской области»

[Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/962017011> (дата обращения: 27.08.2017).

1.51 Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 августа 2005 г. № 391 «Вопросы Государственной инспекции Республики Татарстан по обеспечению государственного контроля за производством, оборотом и качеством этилового спирта, алкогольной продукции и защите прав потребителей». [Электронный ресурс]. URL: http://gosalcogol.tatar.ru/rus/file/pub/pub_127355.rtf (дата обращения: 22.01.2017).

1.52 Постановление Правительства Москвы от 25 апреля 2012 г. № 184-ПП «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы [Электронный ресурс]. URL: http://mosopen.ru/document/184_pp_2012-04-25 (дата обращения: 27.08.2017).

1.53 См.: Постановление Правительства Москвы от 14 октября 2013 г. № 679-ПП «О Московской административной дорожной инспекции и внесении изменений в Постановление Правительства Москвы от 15 мая 2012 г. № 198-ПП [Электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/537941801> (дата обращения: 27.08.2017).

1.54 Постановление Правительства Нижегородской области от 8 июля 2009 г. № 474 «Об утверждении положения об инспекции административно-технического надзора Нижегородской области». [Электронный ресурс]. URL: http://www.iatn.nnov.ru/pics/normakt_474.pdf (дата обращения: 22.01.2017).

1.55 Постановление Правительства Нижегородской области от 25 ноября 2011 г. № 954 «Об утверждении положения об Инспекции государственного строительного надзора Нижегородской области» // [Электронный ресурс]. URL: <http://gsn.government-nnov.ru/?id=59471> (дата обращения: 22.01.2017).

1.56 Постановление Правительства Пермского края от 5 декабря 2011 г. № 1001-п «О государственной инспекции по охране и использованию объектов

животного мира Пермского края» [Электронный ресурс].
<http://docs.cntd.ru/document/911532807> (дата обращения: 27.08.2017).

1.57 Постановление Правительства Пермского края от 16 апреля 2012 г. № 212-П «О Государственной инспекции по экологии и природопользованию Пермского края» [Электронный ресурс]. URL:
<http://docs.cntd.ru/document/911535792> (дата обращения: 27.08.2017).

1.58 Постановление Правительства Республики Башкортостан от 1 апреля 2013 г. № 110 «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники республики Башкортостан» [Электронный ресурс]. URL:
<http://docs.cntd.ru/document/463502205> (дата обращения: 27.08.2017).

1.59 Постановление Правительства Ростовской области от 27 февраля 2012 № 125 «Об утверждении Положения о Государственной жилищной инспекции Ростовской области» [Электронный ресурс]. URL:
<http://www.donland.ru/documents/Ob-utverzhdanii-Polozheniya-o-Gosudarstvennoj-zhilishhnoj-inspekcii-Rostovskoj-oblasti?pageid=128483&mid=134977&itemId=22541> (дата обращения: 27.08.2017).

1.60 Постановление Правительства Рязанской области от 11 июня 2008 г. № 108 «Об утверждении Положения о Государственной инспекции жилищного и строительного надзора Рязанской области» [Электронный ресурс]. URL:
<http://docs.cntd.ru/document/906500299> (дата обращения: 27.08.2017).

1.61 Постановление Правительства Самарской области от 18 января 2006 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственной инспекции строительного надзора» [Электронный ресурс]. URL:
http://www.samregion.ru/documents/government_resolution/18.01.2006/date/1/20114/ (дата обращения: 27.08.2017).

1.62 Постановление Правительства Саратовской области от 12 мая 2005 г. № 152-П «Вопросы государственной жилищной инспекции Саратовской области» // Доступ из справ. -правовой системы «Консультант-Плюс».

1.63 Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24 февраля 2004 г. «О государственной административно-технической инспекции» [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru/law?d&nd=8390156> (дата обращения: 27.08.2017).

1.64 Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 ноября 2004 г. № 1849 «О Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга» [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru/law?d&nd=8403283> (дата обращения: 27.08.2017).

1.65 Постановление Правительства Сахалинской области от 26 января 2010 г. № 12 (в ред. от 5 июля 2013 г. № 342) «Об утверждении Положения о видах правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами исполнительной власти Сахалинской области и их руководителями, а также порядке их принятия (издания) и опубликования» // Губернские ведомости. 2010. № 21 (3468).

1.66 Постановление Правительства Тюменской области от 26 мая 2010 г. № 147-п «Об утверждении Положения о Государственной жилищной инспекции Тюменской области» [Электронный ресурс]. URL: https://admtyumen.ru/ogv_ru/gov/administrative/house_inspection_adm/general_information/more.htm?id=10292635@cmsArticle (дата обращения: 27.08.2017).

1.67 Постановление Правительства Тюменской области от 26 октября 2011 г. № 391-П «Об определении органов исполнительной власти Тюменской области, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора) [Электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/906603448> (дата обращения: 27.08.2017).

1.68 Постановление Правительства Удмуртской Республики от 22 декабря 2014 г. № 537 «Об Инспекции государственного строительного надзора при Министерстве строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики. // Доступ из справ. -правовой системы «Консультант-Плюс».

1.69 Письмо МЧС России от 7 июня 2007 г. № 12/1-6-349 «О направлении Порядка осуществления контроля на водных объектах» // Гражданская защита. 2010. № 8.

2. Утратившие силу правовые акты.

2.1 Высочайше утверждённое положение об инспекции сельского хозяйства южных губерний от 28 мая 1841 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Том XVI. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1842. С. 415-418.

2.2 Высочайше утверждённое мнение Государственного Совета от 1 июня 1882 г. «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах» // Собрание Узаконений. 1882. 29 июня. Ст. 426.

2.3 Высочайше утверждённое мнение Государственного Совета от 30 апреля 1885 г. «Об учреждении должностей Податных Инспекторов» // Собрание Узаконений. 1885. 24 мая. Ст. 430.

2.4 Высочайше утверждённое мнение Государственного Совета от 3 июня 1886 г. «По проекту Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и об увеличении числа чинов фабричной инспекции» // Собрание Узаконений. 1886. 15 июля. Ст. 639.

2.5 Высочайше утверждённое мнение Государственного Совета от 21 марта 1890 г. «Об учреждении губернской тюремной инспекции» // Собрание Узаконений. 1890. 22 мая. Ст. 407.

2.6 Высочайше утверждённое мнение Государственного Совета от 6 января 1897 г. «Об усилении общего состава податной инспекции и введении оной в областях Забайкальской, Амурской, Приморской и Якутской» // Собрание Узаконений. 1897. 7 февраля. Ст. 160.

2.7 Устав о промышленном труде 1913 г. // Свод законов Росс. Имп. Т. XI. Ч. 2. СПб., 1913.

- 2.8 Постановление НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. «О жилищном моратории» // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 13.
- 2.9 Декрет СНК РСФСР от 29 октября 1917 г. «О восьмичасовом рабочем дне» // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 10.
- 2.10 Постановление НКВД РСФСР от 30 октября 1917 г. «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса» // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 14.
- 2.11 Постановление Наркомпроса РСФСР от 20 января 1918 г. «Об упразднении должностей директоров, инспекторов народных училищ, и губернских дирекций и инспекций» // СУ РСФСР. 1918. № 17. Ст. 251.
- 2.12 Декрет СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «Об Инспекции Труда» // СУ РСФСР. 1918. № 36. Ст. 474.
- 2.13 Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах» // СУ РСФСР. 1918. № 42. Ст. 522.
- 2.14 Декрет СНК РСФСР от 27 июля 1918 г. «О торговых книгах» // СУ РСФСР. 1918. № 59. Ст. 652.
- 2.15 Постановление НКТ РСФСР от 31 июля 1918 г. «О Наказе Инспекции Труда» // СУ РСФСР. 1918. № 56. Ст. 620.
- 2.16 Постановление ВЦИК от 30 сентября 1918 г. «О Революционном Военном Совете (положение)» // СУ РСФСР. 1918. № 97. Ст. 978.
- 2.17 Декрет СНК РСФСР от 21 ноября 1918 г. «Об организации снабжения населения всеми продуктами и предметами личного потребления и домашнего хозяйства» // СУ РСФСР. 1918. № 83. Ст. 879.
- 2.18 Кодекс законов о труде РСФСР от 10 декабря 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 87-88. Ст. 905.
- 2.19 Постановление НКТ РСФСР от 11 декабря 1918 г. «О проведении трудовой повинности (Инструкция)» // СУ РСФСР. 1918. № 90. Ст. 919.
- 2.20 Постановление СНК РСФСР от 18 июня 1919 г. «О санитарной охране жилищ» // СУ РСФСР. 1919. № 27. Ст. 299.

- 2.21 Декрет СНК РСФСР от 26 августа 1919 г. «Об объединении театрального дела» // СУ РСФСР. 1919. № 44. Ст. 440.
- 2.22 Постановление СНК РСФСР от 19 декабря 1919 г. «О воспрещении на территории Р.С.Ф.С.Р. изготовления и продажи спирта, крепких напитков и не относящихся к напиткам спиртосодержащих веществ» // СУ РСФСР. 1920. № 1-2. Ст. 2.
- 2.23 Постановление Народного Комиссариата Труда и Социального Обеспечения РСФСР от 15 января 1920 г. «Наказ Санитарным Инспекторам» // СУ РСФСР. 1920. № 40-41. Ст. 181.
- 2.24 Постановление Народного комиссариата труда и социального обеспечения РСФСР от 6 февраля 1920 г. «Наказ Техническим Инспекторам» // СУ РСФСР. 1920. № 40-41. Ст. 182.
- 2.25 Декрет ВЦИК от 8 февраля 1920 г. «О Рабоче-Крестьянской Инспекции (Положение)» // СУ РСФСР. 1920. № 16. Ст. 94.
- 2.26 Декрет СНК РСФСР от 10 мая 1921 г. «Положение об Инспекции Народного Комиссариата Продовольствия по холодному транспорту (Хлад. Инспекция)» // СУ РСФСР. 1921. № 47. Ст. 229.
- 2.27 Декрет СНК РСФСР от 19 июля 1921 г. «Инструкция о порядке открытия и производства всякой торговли и правила надзора за ней» // СУ РСФСР. 1921. № 57. Ст. 356.
- 2.28 Приказ Реввоенсовета РСФСР от 3 октября 1921 г. № 2186 «О введении в действие Положения о главном Управлении Рабоче-Крестьянского Красного воздушного Флота» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 2.29 Приказ Реввоенсовета РСФСР от 7 октября 1921 г. № 2199 «О введении в действие Положения о главном начальнике военно-учебных заведений и главном управлении военно-учебных заведений и штата главного управления военно-учебных заведений» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- 2.30 Постановление СНК СССР от 14 августа 1923 г. «О государственной хлебной инспекции» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 13. Ст. 356.
- 2.31 Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. «Положение о Народном Комиссариате Почт и Телеграфов Союза Советских Социалистических Республик» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10. Ст. 305.
- 2.32 Постановление СНК СССР от 31 июля 1924 г. «О передаче единой государственной хлебной инспекции в ведение Народного Комиссариата по Внутренней Торговле Союза ССР» // СЗ СССР. 1924. № 3. Ст. 44.
- 2.33 Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 1 октября 1926 г. «Положение о наружном налоговом надзоре» // СЗ СССР. 1926. № 67. Ст. 505.
- 2.34 Постановление СНК СССР от 20 ноября 1931 г. № 968 «Об организации государственной инспекции цен» // СЗ СССР. 1931. № 67. Ст. 450.
- 2.35 Постановлением СНК СССР от 3 марта 1932 г. № 239 «Об организации в составе Народного комиссариата земледелия Союза ССР Главной финансовой инспекции» // СЗ СССР. 1932. № 16. Ст. 90.
- 2.36 Постановление СНК СССР от 4 июля 1933 г. № 1372 «Об образовании инспекции по качеству коконов шелка и волокна новолубяных культур» // СЗ СССР. 1933. № 43. Ст. 258.
- 2.37 Постановление СНК СССР от 23 июля 1935 г. № 1529 «Положение о Государственной Автомобильной Инспекции Цудортранса» // СЗ СССР. 1935. № 41. Ст. 349.
- 2.38 Постановление ЦИК СССР № 60, СНК СССР № 945 от 27 мая 1936 г. «Положение о Народном Комиссариате Финансов Союза ССР» // СЗ СССР. 1936. № 29. Ст. 268.
- 2.39 Постановление СНК СССР от 3 июля 1936 г. № 1182 «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного

Управления Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР» // СЗ СССР. 1936. № 36. Ст. 318а.

2.40 Постановление ЦИК СССР от 13 января 1937 г. «Об утверждении Ветеринарного Устава Союза ССР» // СЗ СССР. 1936. № 58. Ст. 446б.

2.41 Постановление СНК СССР от 29 апреля 1937 г. № 697 «Об утверждении Положения о налоговых инспекторах и налоговых ревизорах» // СЗ СССР. 1937. № 30. Ст. 122.

2.42 Постановление СНК СССР от 29 апреля 1937 г. № 700 «Об утверждении Инструкции Народного Комиссариата Финансов Союза ССР о работе страховых инспекций районных финансовых отделов в сельских местностях» // СЗ СССР. 1937. № 30. Ст. 125.

2.43 Постановления СНК РСФСР от 11 сентября 1937 г. «О котлонадзоре» // СУ РСФСР. 1937. № 12. Ст. 128.

2.44 Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20 сентября 1937 г. «О мерах по улучшению обучения иностранным языкам» // СУ РСФСР. 1937. № 12. Ст. 131.

2.45 Постановление СНК СССР от 25 мая 1939 г. № 748 «О структуре Народного Комиссариата Морского Флота СССР» // СП СССР. 1939. № 35. Ст. 240.

2.46 Постановление СНК СССР от 17 июня 1939 г. № 879 «О структуре Народного Комиссариата Речного Флота СССР» // СП СССР. 1939. № 39. Ст. 277.

2.47 Постановление СНК РСФСР от 9 ноября 1939 г. № 643 «О мероприятиях по организации Народного Комиссариата Местной Топливной Промышленности РСФСР» // СП РСФСР. 1940. № 1. Ст. 1.

2.48 Постановление СНК СССР от 16 марта 1940 г. № 350 «Об утверждении Положения о Всесоюзном Комитете по Делах Физической Культуры и Спорта при СНК Союза ССР» // СП СССР. 1940. № 7. Ст. 209.

2.49 Постановление СНК РСФСР от 10 апреля 1940 г. № 233 «Об утверждении Положения о Государственной охотничьей инспекции» // СП РСФСР. 1940. № 9. Ст. 27.

2.50 Закон СССР от 10 мая 1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» // Ведомости ВС СССР. 1957. № 11. Ст. 275.

2.51 Постановление Совмина СССР от 26 сентября 1957 г. № 1150 «Об утверждении Положения о совете народного хозяйства экономического административного района» // СП СССР. 1957. № 12. Ст. 121.

2.52 Постановление Совмина РСФСР от 27 ноября 1957 г. № 1251 «Об утверждении Положения об инспекциях безопасности мореплавания и портового надзора флота рыбной промышленности советов народного хозяйства экономических административных районов» // СП РСФСР. 1958. № 6. Ст. 51.

2.53 Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 15 июня 1960 г. «О дальнейшем совершенствовании дела планирования и руководства народным хозяйством в союзных республиках» // СП СССР. 1960. № 12. Ст. 86.

2.54 Закон СССР от 2 октября 1965 г. № 4041-V «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» // Ведомости ВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

2.55 Приказ Минздрава СССР от 25 января 1968 г. № 63 «О мерах по дальнейшему развитию и совершенствованию лабораторной клинико-диагностической службы в СССР» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2.56 Указ Президента РФ от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 3. Ст. 190.

2.57 Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081.

2.58 Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999, № 26. Ст. 3176.

3. Нормативные правовые акты зарубежных государств.

3.1 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej // Dziennik Ustaw. 2004. Nr 33. Poz. 287.

3.2 Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy // Dziennik Ustaw. 2007. Nr 89. Poz. 589.

3.3 Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie // Dziennik Ustaw. 2012. Poz. 1512.

3.4 Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin //// Dziennik Ustaw. 2013. Poz. 455.

3.5 Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub przez niego nadzorowanych // Monitor Polski. 2018. Poz. 182.

3.6 Zákon ze dne 20. října 1986 o České obchodní inspekci // Sbírka zákonů ČR. 1986. 64/1986 Sb.

3.7 Zákon ze dne 28. listopadu 2000 o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů // Sbírka zákonů ČR. 2000. 458/2000 Sb.

3.8 Zákon ze dne 20. března 2002 o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů // Sbírka zákonů ČR. 2002. 146/2002 Sb.

3.9 Zákon ze dne 24. září 2004 o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání // Sbírka zákonů ČR. 2004. 561/2004 Sb.

- 3.10 Zákon ze dne 3. května 2005 o inspekci práce // Sbírka zákonů ČR. 2005. 251/2005 Sb.
- 3.11 Zákon ze dne 17. července 2008 o Policii České republiky // Sbírka zákonů ČR. 2008. 273/2008 Sb.
- 3.12 Zákon ze dne 12. července 2016 o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich // Sbírka zákonů ČR. 2016. 250/2016 Sb.
- 3.13 Закон Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. «О дорожном движении» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 85, 2/881.
- 3.14 Указ Президента Республики Беларусь от 21 мая 2012 г. № 237 «Об утверждении Положения о Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2012. № 59, 1/13517.
- 3.15 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 ноября 1999 г. № 1860 «Об органах государственного строительного надзора Республики Беларусь» // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1999. № 33. Ст. 983.
- 3.16 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2002 г. № 1851 «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. №8, 5/11800.
- 3.17 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 августа 2006 г. № 1054 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за электросвязью в Республике Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 146, 5/22860.
- 3.18 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 5 сентября 2006 г. № 1135 «О некоторых вопросах государственного регулирования семеноводства и сортоиспытания» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 149, 5/22894.

3.19 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июня 2011 г. № 867 «О некоторых вопросах Министерства сельского хозяйства и продовольствия» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 78, 5/34078.

3.20 Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-ХІІ «Про дорожній рух» (із змінами від 7 грудня 2017 р.) // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31. Ст. 338; 2018. № 6-7. Ст. 40.

3.21 Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 403/2011 (із змінами від 29 листопада 2011 р.) «Про затвердження Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України» // Офіційний вісник України. 2011. № 29. Ст. 1237; 2011. № 94. Ст. 3422.

3.22 Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 (із змінами від 14 лютого 2018 р.) «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» // Офіційний вісник України. 2014. № 74. Ст. 2105; 2018. № 18. Ст. 610.

3.23 Постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 294 «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» // Офіційний вісник України. 2014. № 61. Ст. 1688.

3.24 Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 311 «Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» // Офіційний вісник України. 2014. № 64. Ст. 1765.

3.25 Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 358 (із змінами від 25 січня 2017 р.) «Про функціонування територіальних органів Державної інспекції ядерного регулювання» // Офіційний вісник України. 2016. № 47. Ст. 1697; 2017. № 13. Ст. 359.

3.26 Постанова Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 947 «Про утворення Державної служби якості освіти України» // Офіційний вісник України. 2017. № 100. Ст. 3080.

3.27 Наказ Міністра оборони України від 1 листопада 1999 р. № 330 (із змінами від 12 січня 2016 р.) «Про затвердження Положення про органи безпеки дорожнього руху Міністерства оборони України» // Офіційний вісник України. 1999. № 47. Ст. 2333; 2016. № 15. Ст. 607.

4. Судебная практика.

4.1 Апелляционное определение Московского городского суда от 24 августа 2015 г. по делу № 33-29858/2015 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/1b078dd3-c109-48d2-b3ac-4a11c4b7a105?caseNumber=33-29858/2015> (дата обращения: 22.08.2018).

4.2 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2006. № 297.

Литература:

5. Монографии, пособия, книги.

- 5.1 Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. М., 1980.
- 5.2 Административное право России. Общая часть: Учебник для вузов / Под ред. П.И. Кононова. М., 2006.
- 5.3 Административное право России: учебник / Под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов. 2006.
- 5.4 Административное право: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018.
- 5.5 Азовкин И.А. Местные советы в системе органов власти. М., 1971.
- 5.6 Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961.
- 5.7 Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 1. Свердловск, 1963.
- 5.8 Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 2. Свердловск, 1964.

- 5.9 Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. М.: Зерцало-М, 2018. 480 с.
- 5.10 Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и её субъектов: понятие и предмет. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.
- 5.11 Аппарат управления социалистического государства: в 2-х частях. Часть 2. М., 1977.
- 5.12 Баглай М.В., Габричидзе Б.М. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 1996.
- 5.13 Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007.
- 5.14 Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2011. 624 с.
- 5.15 Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005.
- 5.16 Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы. М., 1984.
- 5.17 Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976.
- 5.18 Бородин С.С., Громыко С.С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций. СПб., 2007.
- 5.19 Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013.
- 5.20 Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948.
- 5.21 Витрук Н.В. Основы правового положения лиц в социалистическом обществе. М., 1979.
- 5.22 Габричидзе Б.Н. Городские советы депутатов трудящихся. М., 1968.
- 5.23 Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов. М: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.

- 5.24 Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972.
- 5.25 Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999.
- 5.26 Григорян Л.А. Народовластие в СССР. М., 1972.
- 5.27 Демидов Ю.Н., Костенников М.В., Куракин А.В. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник: в 2 ч. Ч. 1: Общая часть. Домодедово: ВИПК МВД России, 2016.
- 5.28 Здир Я.А. Государственные инспекции в СССР. М.: Госюриздат, 1960. 134 с.
- 5.29 Изензее И. Государственное право Германии. Т. 1 М., 1994.
- 5.30 Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961.
- 5.31 Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976.
- 5.32 Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. М., 1986.
- 5.33 Колесников А.В. Правовой статус органов местного самоуправления. Саратов, 2004.
- 5.34 Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов государственной власти и управления СССР. М., 1968.
- 5.35 Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988.
- 5.36 Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972.
- 5.37 Лапина М.А. Административное право. Курс лекций. М., 2009.
- 5.38 Макарейко Н.В. Административное право: учеб. пособие для вузов. 10-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017.
- 5.39 Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов, 2009.
- 5.40 Манохин В.М. Советское административное право. Курс лекций. Часть особенная. Вып. 2. Саратов, 1968.
- 5.41 Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

- 5.42 Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2004.
- 5.43 Общая теория государства и права: Курс лекций / под ред. А.Ф. Вишневого. Мн., 1998.
- 5.44 Постовой Н.В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. М., 1999.
- 5.45 Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 6-е изд., доп. и пересмотр. М.: Норма; ИНФРА-М, 2019. 566 с.
- 5.46 Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975.
- 5.47 Сапфинова А.А. Защита трудовых прав работников федеральной инспекцией труда. Монография. М.: Проспект, 2016.
- 5.48 Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Том 1. М.: Норма, 2006.
- 5.49 Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М.: Юридическая литература, 1987. 112 с.
- 5.50 Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974.
- 5.51 Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. Учебное пособие. СПб., 2004.
- 5.52 Теория государства и права: Учебник / под ред. В.К. Бабаева. М., 2002.
- 5.53 Теория государства и права: Учебник / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004.
- 5.54 Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998.
- 5.55 Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001.
- 5.56 Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004.
- 5.57 Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1968.
- 5.58 Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления СССР. М., 1981.

- 5.59 Элькинд П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967.
- 5.60 Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999.
- 5.61 *Wolf B.* Sprache in der DDR. Ein Wörterbuch. Berlin, New York: De Gruyter, 2000. S. 2. 259 S.

6. Статьи.

- 6.1 Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8.
- 6.2 Аллиулов Р.Р. Правовые нормы в механизме государственного управления // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 6. С. 312-313.
- 6.3 Аржанов В.В. Разграничение полномочий и предметов ведения государства и местного самоуправления как механизм укрепления законности // Местное право. 2011. № 10.
- 6.4 Балтабаев С.А. Понятия «компетенция», «функция» и «полномочия»: к анализу теоретических разработок ученых // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 03 (45). С. 125-128.
- 6.5 Вечерникова Д.В. Некоторые аспекты понятия форм и методов инспектирования вневедомственной охраны полиции подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 2 (29). С. 21-27.
- 6.6 Головки В.В., Бекетов О.И., Майоров В.И. Реформирование контрольно-надзорных функций Государственной инспекции безопасности дорожного движения: история и перспективы // Научный вестник Омской академии МВД России. 2016. № 2 (61).
- 6.7 Гордеева М.Н. Компетенция: история становления и развития понятия // Идеи и идеалы. 2012. № 3 (13). Т. 2. С. 108-115.

- 6.8 Дементьев А.Н. Законодательная девальвация полномочий исполнительных органов государственной власти: последствия и пределы допустимого // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 37-41.
- 6.9 Еремин А.М. Соотношение дефиниций «компетенция» и «полномочие» применительно к Росимуществу // Современное право. 2014. № 9. С. 74-76.
- 6.10 Ерохина Т.В. Некоторые вопросы административно-правового статуса государственных учреждений // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 62-66.
- 6.11 Здир Я.А. О роли государственных инспекций в обеспечении социалистической законности в государственном управлении // Советское государство и право. 1964. № 11. С. 56-65.
- 6.12 Зубарев С.М. О правоохранных аспектах контроля и надзора // Административная деятельность правоохранительных органов РФ и зарубежных стран: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции / под общей редакцией Л.В. Павловой. Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2017. С. 28-32.
- 6.13 Зырянов С.М. Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора // Журнал российского права. 2009. № 2 (146). С. 17-26.
- 6.14 Канунников А.Б., Пастухов А.А. Административная ответственность в надзорно-контрольной практике государственной инспекции труда (по материалам Омской области) // Полицейское право. 2008. № 1.
- 6.15 Кирилловых А.А. Административно-правовой статус вуза: понятие и структура // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 79-90.
- 6.16 Кириченко М.Г., Попова В.И., Пронина В.С. Проблемы совершенствования компетенции государственных инспекций // Проблемы совершенствования советского законодательства: Труды (Выпуск 12). М., 1978.

- 6.17 Киселев А.В. Административно-правовой статус государственных учреждений: понятие, элементы, особенности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 6. С. 108-115.
- 6.18 Ковачев Д.А. Функция, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1985. № 4.
- 6.19 Козлова Е.И. Разграничение компетенции местных советов и их исполкомов // Советское государство и право. 1968. № 11.
- 6.20 Кононов П.И. К вопросу о понятии и видах административных органов // Вестник Вятского государственного университета. 2007. № 17. С. 63-66.
- 6.21 Лазарев Б.М. О компетенции органа государственного управления // Советское государство и право. 1964. № 9.
- 6.22 Лебедева Е.А. О совершенствовании системы управления в Калужской области // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 137-147.
- 6.23 Малый А.Ф. Функции органов государственной власти: институционализация правовой категории // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2012. № 4.
- 6.24 Мицкевич Л.А. Понятие и характерные черты органа исполнительной власти // Ученые записки Юридического института КГУ. Красноярск, 2001. Вып. 1.
- 6.25 Муза О.В. Особенности административной процессуальной правосубъектности // Журнал российского права. 2013. № 11 (203). С. 52-57.
- 6.26 Муратулы А. Вопросы разработки стандартов исполнения функций в государственных органах // Вестник университета Туран. 2015. № 3 (67). С. 244-250.
- 6.27 Невинский В.В. Территориальные органы федеральной исполнительной власти в субъектах Российской Федерации // Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды. М., 2012. С. 628-636.

- 6.28 Пепеляев С.Г. О статусе и полномочиях межрегиональных налоговых инспекций // Налоги: реформы и практика. М., 2005. С.108–129.
- 6.29 Петров Ю.А. Государственные инспекции в свете нового административного законодательства // Правоведение. 1985. № 6. С. 47 – 51.
- 6.30 Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3.
- 6.31 Попова О.И. Надзорная и контрольная деятельность государственных инспекций труда в РФ: проблемы и практика // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2008. Вып. 1.
- 6.32 Смагина Т.А. Административно-правовой статус несовершеннолетнего как объект (предмет) административно-правового регулирования // Вестник СГЮА. 2013. № 6 (95). С. 61-66.
- 6.33 Со А.А. Подзаконное правотворчество и юридическая техника на примере органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3. С. 54-59.
- 6.34 Студеникина М.С. Совершенствование правового положения государственных инспекций в СССР // «Ученые записки» ВНИИСЗ, вып. 25. М., 1971. С. 73-76.
- 6.35 Терещенко Л.К. Информационная безопасность органов исполнительной власти на современном этапе // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 100-109.
- 6.36 Удяк В. Компетенция органов государственной власти: понятие, сущность, особенности // LegeaSiViata. 2013. № 11/2. С. 219-223.
- 6.37 Черкасов К.В. Организационно-правовые основы учреждения и функционирования федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа // Законодательство и экономика. 2008. № 12.
- 6.38 Шалин А.П. Инспекции от «А» до «Я» // Методы оценки соответствия. 2010. № 3. С. 8-14.

- 6.39 Шеремет К.Ф. Вопросы компетенции местных советов // Советское государство и право. 1965. № 4.
- 6.40 Шишкина А.В. Теоретические основы регионального административного надзора // Административное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 1011-1017.
- 6.41 Шленков А.В., Киселева А.О. Организация и основные задачи государственной инспекции по маломерным судам // Психолого-педагогические проблемы безопасности человека и общества. 2015. № 3 (28).
- 6.42 Якименко О.Ю. Правовое регулирование деятельности государственной жилищной инспекции в Российской Федерации // Молодой ученый. 2012. № 3. С. 310-312.
- 6.43 Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Государство и право. 1996. № 8.
- 6.44 Ястребов О.А. Проблемы классификации публичных субъектов административного права // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 12. С. 148.

7. Диссертации и авторефераты диссертаций.

- 7.1 Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006.
- 7.2 Волкова Л.П. Правовые основы разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. 42 с.
- 7.3 Захарова М.А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 241 с.
- 7.4 Киселёв А.В. Административно-правовой статус государственных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

- 7.5 Ковалёва Н.Н. Административно-правовой статус предприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 22 с.
- 7.6 Кузнецов А.С. Контрольные и надзорные функции ГИБДД и их реализация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
- 7.7 Маньковский И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.
- 7.8 Михайловский И.Г. Административная правосубъектность государственной инспекции безопасности дорожного движения в сфере правоохранительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2009.
- 7.9 Никонов А.Н. Политико-правовые проблемы взаимодействия органов государственной власти и ее субъектов в условиях административной реформы (на материалах Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2004.
- 7.10 Палагин Д.Н. Административно-правовой статус государственных автономных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.
- 7.11 Первушин С.В. Административно-правовые вопросы организации и деятельности государственных инспекций в промышленности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986.
- 7.12 Попова О.И. Место и роль государственных инспекций труда в системе государственного надзора и контроля Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 189 с.
- 7.13 Розин Л.М. Государственные инспекции и их место в советском государственном аппарате: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1952.
- 7.14 Сапфинова А.А. Административно-правовой статус государственной инспекции труда в субъекте РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

- 7.15 Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015.
- 7.16 Соболева Ю.В. Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. 434 с.
- 7.17 Чмырёв С.Н. Государственная инспекция безопасности дорожного движения как орган управления в сфере безопасности дорожного движения: Организационно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 181 с.
- 7.18 Юнусова Л.С. Административно-правовой статус государственных судебных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.
- 7.19 Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1958.

8. Словари и энциклопедии.

- 8.1 Большая Советская Энциклопедия. М., 1973.
- 8.2 Большой юридический словарь / под. ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009. Доступ из СПС «Гарант».
- 8.3 Малый энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Т. 3. М., 1993.
- 8.4 Медведева А.А. Толковый словарь наиболее употребительных иностранных слов. М.: Центр-полиграф, 2009.
- 8.5 Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд. М.: Русский язык, 1990. 917 с.
- 8.6 Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2011.
- 8.7 Социальная психология: словарь / под ред. М.Ю. Кондратьева. М.: Per Se; СПб.: Речь, 2005. 175 с.
- 8.8 Философская энциклопедия. Т. 3. М., 1964.
- 8.9 Философская энциклопедия. Т. 5. М., 1976.
- 8.10 Философский энциклопедический словарь. М., 1998.

8.11 Философский энциклопедический словарь / под ред. Л.Ф. Ильичёва, П.Н. Федосеева, С.М. Ковалёва, В.Г. Панова. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

9. Интернет-ресурсы.

9.1 ГИБДД информирует. ГУ МВД России по г. Москве [сайт] URL: <https://77.мвд.рф/news/item/10554075/> (дата обращения: 01.09.2017).

9.2 Министерство внутренних дел Российской Федерации [сайт] URL: https://мвд.рф/Publikacii_intervju_kommentarii/Obespechenie_bezopasnosti_uchastnikov_dd (дата обращения: 01.09.2017).

9.3 Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России): [сайт]. URL: http://structure.mil.ru/structure/ministry_of_defence/details.htm?id=9732@egOrganization (дата обращения: 27.01.2017 г.)

9.4 Министерство сельского хозяйства Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://www.mcх.ru/documents/document/show/6124.191.htm> (дата обращения: 31.01.2017 г.)

9.5 Министерство сельского хозяйства Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://www.mcх.ru/navigation/docfeeder/show/324.htm> (дата обращения: 31.01.2017 г.)

9.6 Положение о Восточно-сибирской инспекции пробирного надзора // Министерство финансов РФ [сайт] URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/01/main/Polozhenie_o_Vostochno-Sibirskoy_GIPN_2.pdf (дата обращения: 01.09.2018)

9.7 Толковый словарь / URL: www.tolkslovar.ru/i2771.html (Дата обращения 10.01.2016).

9.8 Толковый словарь Ожегова онлайн [Сайт] URL: www.slovarozhegova.ru/word.php?wordid=9962 (дата обращения: 12.01.2018).

9.9 Толковый словарь русского языка [сайт] URL: <http://www.ozhegov.com/words/38448.shtml> (дата обращения: 01.09.2017).

9.10 УФСИН России по Саратовской области [сайт] URL:
http://www.64.fsin.su/structure/ugolovno_ispolnitelnye_inspektsii.php (дата
обращения: 01.09.2017).

Приложения

Приложение 1. Проект Указа Президента Российской Федерации «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (извлечение в части вопросов организации федеральных государственных инспекций)

«... Федеральные государственные инспекции могут быть организованы:

а) в виде единой иерархической структуры, элементы которой входят в состав территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления по широкому кругу вопросов, для реализации контрольно-надзорных полномочий по отдельным направлениям деятельности;

б) в виде территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления по кругу вопросов единой отраслевой или межотраслевой направленности, для реализации контрольно-надзорных полномочий.

Не допускается наделение полномочиями федеральных государственных инспекций государственных учреждений или иных государственных организаций, не являющихся в соответствии с законодательством Российской Федерации государственными органами...».

Приложение 2. Проект модельного закона субъекта Российской Федерации «О системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации»

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

Настоящий Закон устанавливает систему исполнительных органов

государственной власти субъекта Российской Федерации, определяет принципы организации и деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 2. Правовая основа настоящего Закона

Правовой основой настоящего Закона является Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Устав (Конституция) субъекта Российской Федерации.

Статья 3. Принципы организации и деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации

Организация и деятельность исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации основываются на следующих принципах:

- 1) разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 2) обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- 3) законности;
- 4) гласности и ответственности перед населением;
- 5) обеспечения единства системы исполнительной власти.

Статья 4. Система исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации

1. В субъекте Российской Федерации устанавливается единая система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (Правительством, Администрацией или Кабинетом Министров субъекта Российской Федерации).

2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации возглавляет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (Губернатор, Глава республики, Глава Администрации субъекта Российской Федерации).

3. В систему исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации входят:

1) высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации специальной (отраслевой и межотраслевой) компетенции.

4. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Статья 5. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации

1. Правительство (Администрация, Кабинет Министров) субъекта Российской Федерации является высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти области, обеспечивающим исполнение Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и законодательства субъекта Российской Федерации.

2. Правительство (Администрация, Кабинет Министров) субъекта Российской Федерации осуществляет на всей территории субъекта Российской Федерации исполнительно-распорядительную деятельность по реализации полномочий субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъекта Российской Федерации и полномочий субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

3. Полномочия Правительства (Администрации, Кабинета Министров)

субъекта Российской Федерации устанавливаются федеральными законами, Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

4. Правительство (Администрация, Кабинет Министров) субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, имеет печать с изображением герба области и финансируется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, предусмотренных в нем отдельной строкой.

5. При Правительстве (Администрации, Кабинете Министров) субъекта Российской Федерации могут создаваться координационные и совещательные органы, не являющиеся органами государственной власти.

6. Для обеспечения деятельности Правительства (Администрации, Кабинета Министров) субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации формируется аппарат Правительства (Администрации, Кабинета Министров) субъекта Российской Федерации. Положение об аппарате Правительства (Администрации, Кабинета Министров) субъекта Российской Федерации утверждается указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Финансирование расходов на содержание аппарата Правительства (Администрации, Кабинета Министров) субъекта Российской Федерации производится в пределах расходов, предусмотренных на содержание Правительства (Администрации, Кабинета Министров) субъекта Российской Федерации.

Статья 6. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации

1. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют в пределах своей компетенции на всей территории субъекта Российской Федерации исполнительно-распорядительную деятельность в отдельных отраслях и (или) сферах

государственного управления.

2. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации формируются Правительством (Администрацией, Кабинетом Министров) субъекта Российской Федерации в соответствии со структурой исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, определяемой высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

3. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть учреждены в виде:

1) министерства – исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего функции по выработке региональной государственной политики, нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. В случаях, установленных указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, министерство вправе осуществлять функции по управлению государственным имуществом, функции по оказанию государственных услуг, функции по контролю (надзору) в установленной сфере деятельности;

2) инспекции – исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего функции по контролю (надзору) по вопросам регионального значения, а также по вопросам, указанным в части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В случаях, установленных указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, инспекция вправе осуществлять функции по принятию нормативных правовых актов, функции по управлению государственным имуществом, функции по оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности;

3) агентства – исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего функции по управлению государственным имуществом, функции по оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности. В случаях, установленных указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, агентство вправе осуществлять функции по нормативно-правовому регулированию, функции по контролю (надзору) в установленной сфере деятельности.

4. В случае если в установленной сфере деятельности функции государственного управления распределены между министерством, инспекцией и (или) агентством, министерство осуществляет контроль деятельности инспекции и (или) агентства.

5. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют свою деятельность в соответствии с положениями о них, в которых устанавливаются порядок создания, реорганизации, ликвидации исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, их функции и полномочия. Положения об исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации утверждаются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

6. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами государственной власти иных субъектов Российской Федерации в соответствии с установленными полномочиями.

7. Предельная штатная численность, фонд оплаты труда работников и структура исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации утверждаются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

8. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации обладают правами юридического лица, имеют гербовую печать со своим наименованием и финансируются за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, предусмотренных на обеспечение деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

9. Руководители исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

10. При исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации могут создаваться совещательные и консультативные органы, не являющиеся органами государственной власти.

11. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации для осуществления функций по контролю (надзору), функций по оказанию государственных услуг могут иметь территориальные органы. Порядок создания и деятельности территориальных органов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.