

На правах рукописи

ГАВРИЛКИНА Юлия Владимировна

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

12.00.14 – административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2019

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор

Соколов Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: **Зубарев Сергей Михайлович**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Лапина Марина Афанасьевна

доктор юридических наук, профессор, заместитель руководителя Департамента правового регулирования экономической деятельности ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Ведущая организация:

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «**Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского**» (юридический факультет)

Защита состоится «___» _____ 2019 года в ___ часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru>).

Автореферат разослан «___» _____ 2019 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 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

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

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, утвержденных 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 создается, 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 ее 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 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. Поповой². Вопросы правовой организации и административно-правовых методов деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения ранее были рассмотрены в диссертации В.Г. Чмырева³. Государственные инспекции как одна из разновидностей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти подвергнуты анализу М.А. Захаровой⁴.

Вместе с тем указанные диссертационные работы не позволяют в полной мере выработать комплекс представлений о формировании и функцио-

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

² 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.

³ См.: *Чмырев 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.

⁴ См.: *Захарова М.А.* Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 241 с.

нировании 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 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 ее 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 регламента-

ции 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 ученых-правоведов, как: А.П. Алехин, 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. Ковалева, 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. Стариллов, 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 ее создания, реорганизации и ликвидации, определения ее 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; *четвертый 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 определенной 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 определенной 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, подчиненных либо высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации (в том случае, если не создается 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 ее субъектов, финансирование которой осуществляется за счет 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 проведенного исследования свидетельствуют актуальность, методология, сформулированная цель и решенные задачи, точно определенные 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 ученых» (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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Административно-правовая организация государственных инспекций в Российской Федерации», состоящая из четырех параграфов, посвящена анализу и характеристике общих вопросов административно-правового статуса государственных инспекций, развития их административно-правовой организации, а также современных проблем правовой организации государственных инспекций Российской Федерации и ее субъектов.

В первом параграфе «Понятие и содержание административно-правового статуса государственных инспекций» рассматриваются различные подходы к определению понятия государственных инспекций, анализируются вопросы осуществления инспектирования как формы контрольно-надзорной деятельности, выявляется их место в системе государственного управления, а также определяется понятие административно-правового статуса государственных инспекций.

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 субор-

динационно 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.

В зависимости от областей государственного управления, в которых учреждаются и функционируют государственные инспекции, выделяются три вида государственных инспекций: 1) действующие в экономической области (инспекции Федеральной налоговой службы, государственные инспекции труда, инспекции пробирного надзора Минфина России, жилищные инспекции, инспекции государственного строительного надзора субъектов Российской Федерации и др.); 2) действующие в социально-культурной области (инспекции по охране объектов культурного наследия субъектов Российской Федерации) 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).

На основе анализа административно-правового статуса государственных инспекций сделан вывод о том, 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). 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 ее создания, реорганизации и ликвидации, определения ее системы и

структуры, штатов, подбора служащих и определения их правового положения (организационный блок).

Во втором параграфе «Генезис административно-правовой организации государственных инспекций» исследуется развитие правовой организации государственных инспекций по законодательству Российской Империи, нормативным правовым актам органов советской власти и постсоветского периода развития Российского государства.

Автором выявлены этапы 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; четвертый 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.

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. Историко-правовой анализ организации и компетенции государственных инспекций демонстрирует, 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.

В третьем параграфе «Административно-правовая организация федеральных государственных инспекций» автор исследовал вопросы учреждения и структурно-территориальной организации федеральных государственных инспекций.

Федеральные государственные инспекции классифицированы автором в зависимости от того, в системе какого органа они учреждаются: 1) учрежденные 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) учрежденные в системе федеральных служб (уголовно-исполнительные инспекции ФСИН России, инспекции ФНС России, государственные инспекции труда Роструда, морские инспекции ФСБ России, Военная автомобильная инспекция Росгвардии).

Отмечается отсутствие единообразия во внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, включая вопросы учреждения федеральных государственных инспекций, для обеспечения чего требуется принятие указа Президента РФ о типовом регламенте 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 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.

Подвергнута критике существующая возможность формирования государственных инспекций в виде федеральных государственных учреждений (уголовно-исполнительные инспекции, инспекции пробирного надзора), поскольку государственные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти, преимущественно предназначены для осуществления деятельности, не связанной с реализацией контрольно-надзорных полномочий, в том числе социально-культурной деятельности (образовательные, медицинские организации, организации культуры). В связи с этим предлагается установить правило о том, что государственные учреждения и иные государственные организации не могут быть наделены полномочиями государственных инспекций.

В четвертом параграфе «Административно-правовая организация государственных инспекций субъектов Российской Федерации» автор исследовал вопросы учреждения и структурно-территориальной организации государственных инспекций субъектов Российской Федерации.

Автором сделан вывод о том, что 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.

Административно-правовая организация государственных инспекций субъектов Российской Федерации включает в себя две ветви государственных органов. Во-первых, это государственные инспекции субъектов Россий-

ской Федерации, входящие в единую систему государственной контрольно-надзорной деятельности в определенной 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 определенной 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 предлагается 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 счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Разработка предлагаемого модельного закона с учетом того, что она затрагивает все области государственного управления, может быть осуществлена Аппаратом Правительства РФ.

Автор считает необходимым утверждение типовых положений, в которых закреплены общие задачи, функции и задачи государственной инспекции, порядок взаимоотношений инспекции с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, четко 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.

Вторая глава «Административно-правовые основы компетенции государственных инспекций в Российской Федерации» посвящена исследованию понятия и структуры компетенции федеральных государственных инспекций и государственных инспекций субъектов Российской Федерации,

а также также сравнительно-правовому анализу компетенции государственных инспекций по отечественному и зарубежному законодательству.

В первом параграфе «Понятие и структура компетенции государственных инспекций в Российской Федерации» исследованы общетеоретические вопросы компетенции государственных инспекций и выявлены ее структурные элементы.

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 ее цели, задачи, функции, полномочия, предметы ведения, организационные и правовые формы и методы деятельности. Полномочия государственной инспекции представляют собой совокупность ее 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.

В зависимости от предметов ведения государственные инспекции подразделены 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 ее субъектов (государственные инспекции труда); 3) государственные инспекции субъектов Российской Федерации, создаваемые по предметам совместного

ведения Российской Федерации и ее 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).

Во втором параграфе «Компетенция федеральных государственных инспекций» исследовано содержание компетенции федеральных государственных инспекций и проанализированы нормативные правовые акты, устанавливающие ее элементы.

Автором выявлено, что 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».

Обращается внимание на то, что 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 объеме, что определяет узконаправленный характер их деятельности. Решение этого вопроса видится в усовершенствовании положений о соответствующих федеральных государственных инспекциях и четком структурировании в этих положениях элементов их компетенции.

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.

Полномочия федеральных государственных инспекций подразделены 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.

В третьем параграфе «Компетенция государственных инспекций субъектов Российской Федерации» на основе анализа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации определено содержание компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации, включая вопросы их взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти.

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 ее субъектов, финансирование которых осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также вопросов регионального значения.

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.

Анализ нормативных положений о государственных инспекциях субъектов Российской Федерации свидетельствует об отсутствии четкого определения содержания полномочий таких органов, что приводит к противоречию

нормам федеральных законов. Данное противоречие может быть устранено путем установления в типовых положениях о государственных инспекциях субъектов Российской Федерации правила об осуществлении ими государственной контрольно-надзорной деятельности. Актуальным является установление ограниченного перечня видов региональной государственной контрольно-надзорной деятельности.

Ряд нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность государственных инспекций в различных субъектах Российской Федерации, характеризуется отсутствием четкого 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.

Вопрос разграничения компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации и однопрофильных федеральных органов исполнительной власти может быть решен 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 четвертом параграфе «Административно-правовая организация и компетенция государственных инспекций в зарубежных странах» проведен анализ нормативно-правовых актов зарубежных государств в целях выявления вариантов их организации и определения компетенции с формулировкой предложений о возможном учете их опыта отечественным законодателем.

Такая организационно-правовая форма органов исполнительной власти или их структурных подразделений, как государственные инспекции, в зарубежных государствах является востребованной. 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. Они предназначены для осуществления контрольно-надзорной деятельности и наделены значительным объемом полномочий по применению мер административного принуждения и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях.

Автор обращает внимание на определение правового статуса государственных инспекций в отдельных государствах на законодательном уровне; этим обуславливается устойчивость соответствующих 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. Российским 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).

В заключении формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Статьи в рецензируемых научных изданиях,

перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауки России

1. *Гаврилкина, Ю.В.* Внеконкурсное назначение на должность государственной гражданской службы: коллизии действующего законодатель-

ства/ Ю.В. Гаврилкина// Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов: Поволжская академия государственной службы (филиал РАНХ и ГС при Президенте РФ), 2014. №3 (42). С. 16-21 (0,5 п.л.);

2. *Гаврилкина, Ю.В.* Понятие и назначение оценки персонала на государственной гражданской службе Российской Федерации/ Ю.В. Гаврилкина// Власть. Москва: ООО «Редакция журнала Власть», 2014. №6. С. 99-103(0,5 п.л.);

3. *Гаврилкина, Ю.В.* Кадровый резерв государственной гражданской службы: новые правила и старые проблемы/ Ю.В. Гаврилкина// Современное право. Москва: ООО «Издательство Новый индекс», 2014. № 11. С. 41-44 (0,5п.л.);

4. *Гаврилкина, Ю.В.* Понятие и структура компетенции государственных инспекций в Российской Федерации/ Ю.В. Гаврилкина// Гуманитарные и юридические исследования. Ставрополь: Северо-Кавказский федеральный университет, 2018. № 1. С. 139-146 (0,92п.л.);

5. *Гаврилкина, Ю.В.* Административно-правовая организация государственных инспекций субъектов Российской Федерации / Ю.В. Гаврилкина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2018. № 2. С. 98-104 (0,48п.л.);

6. *Гаврилкина, Ю.В.* Вопросы компетенции федеральных государственных инспекций/ Ю.В. Гаврилкина// Вестник Российской правовой академии. Москва: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2018. № 4. С. 62-67(0,76п.л.);

7. *Гаврилкина, Ю.В.* Понятие и содержание административно-правового статуса государственных инспекций/ Ю.В. Гаврилкина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2019. №1 (126). С. 73-80. (0,5 п. л.);

Статьи в иных научных изданиях

8. *Гаврилкина, Ю.В.* Цель и задачи оценки персонала на государственной гражданской службе/ Ю.В. Гаврилкина// Публичная власть: реальность и перспективы (сборник научных трудов по материалам второй ежегодной Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 1 ноября 2015 г.). Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. С. 75-78 (0,22п.л.);

9. *Гаврилкина, Ю.В.* Объект и предмет оценки персонала на государственной гражданской службе /Ю.В. Гаврилкина // Юриспруденция: научные приоритеты ученых (сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции, г. Пермь, 25 ноября 2016 г.). Пермь: Федеральный центр науки и образования Эвенсис, 2016. С. 119-123 (0,25п.л.);

10. *Гаврилкина, Ю.В.* Правовая организация государственных инспекций в первые годы советской власти (1917-1918 гг.)/ Ю.В. Гаврилкина// Проблемы и перспективы развития гуманитарных и социально-экономических наук: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции (Белгород, 31 мая 2017 г.) / под общей редакцией Ж.А. Шаповал. Белгород: ООО «Агентство перспективных научных исследований», 2017. С. 65-68(0,24п.л.);

11. *Гаврилкина, Ю.В.* Понятие и признаки государственных инспекций/ Ю.В. Гаврилкина// Актуальные вопросы современной науки: теория и практика научных исследований: сборник научных трудов всероссийской научно-практической конференции (Пенза, 20-22 сентября 2017 г.). Пенза: Изд-во Пенз. гос. технол. ун-та, 2017. С. 118-121 (0,21п.л.);

12. *Гаврилкина, Ю.В.* К вопросу о компетенции государственных инспекций субъектов Российской Федерации/ Ю.В. Гаврилкина// Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по материалам III Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 28-29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2017. С. 162-165 (0,27п.л.);

13. *Гаврилкина, Ю.В.* Административно-правовой статус государственных инспекций Чешской Республики/ Ю.В. Гаврилкина// Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти: сб. науч. тр. по материалам IV Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 11-12 октября 2018 г.) / под.ред. А.Ю. Соколова. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2018. С. 126-129 (0,26п.л.).

ГАВРИЛКИНА Юлия Владимировна

Административно-правовой статус государственных инспекций в Российской
Федерации

Автореферат

Подписано в печать

Усл. печ. л. 1,2. Тираж 150 экз. Заказ

Адрес типографии