

А. В. Мартынов

кандидат юридических наук, доцент
ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет
им. Н. И. Лобачевского»

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР: СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

В юридической литературе, посвященной административному праву, долгое время существовал однополярный подход к пониманию административного надзора.

Вместе с тем развитие административного права на современном этапе связано с переосмыслением существующих в нем понятий, категорий и институтов, вычленением и обоснованием новых институтов и подотраслей административного права. Одним из приоритетных направлений является определение сущности, современных задач, функций и принципов государственного управления.

При создании действенной системы государственного управления необходимо более четко определить полномочия контрольных и надзорных органов, что в свою очередь даст возможность использовать заложенные в контроле и надзоре возможности для совершенствования государственного управления. Об этом говорят и известные ученые в области административного права, например, Н. Ю. Хаманева¹.

На наш взгляд, проведение нового теоретического исследования категории административного надзора имеет ключевое значение в современной административно-правовой науке, так как позволит обеспечить единообразие в понимании данного административно-правового явления и создаст устойчивую концепцию этой формы государственно-управленческой деятельности. Следовательно, определение понятия административного надзора, его сущности и признаков является важной задачей современной административно-правовой науки.

Формирование категории административного надзора относится к середине 60-х гг. прошлого столетия, когда ученые в области административного права столкнулись с проблемой отграничения данного правового явления от таких смежных категорий, как государственный контроль, проверка исполнения и прокурорский надзор.

В этот же период в качестве самостоятельного законодательного термина стал использоваться термин «административный надзор» — как профилактическая мера, применяемая к освобожденным из мест лишения свободы, поведение которых дает основание опасаться рецидива

¹ См.: Состояние и перспективы развития науки административного права: (Шестые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2002. № 11. С. 5—7.

преступлений с их стороны. Тогда институт административного надзора был регламентирован Положением об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденным указом Президиума Верховного Совета СССР от 26.07.1966 г. № 5364-VI. В соответствии с названным Положением административный надзор может быть установлен за некоторыми категориями освобожденных².

В советском административном праве существовал достаточно позитивный подход к пониманию административного надзора как одного из способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Так, первоначально под административным надзором понимался специальный вид правоохранительной деятельности ряда органов государственного управления, который состоит в осуществлении наблюдения за исполнением специальных правил и требований, установленных законами, актами правительств, ведомственными актами, а также и самими органами, осуществляющими этот надзор³.

Данное определение подчеркивало специализированность административного надзора как одной из главных функций правоохранительных органов, прежде всего милиции. Эта функция заключалась в систематическом наблюдении за исполнением законов, нормативных актов, общеобязательных правил должностными лицами государственных органов и гражданами в целях обеспечения образцового общественного порядка, предупреждения, пресечения нарушений этих правил и принятия к нарушителям предусмотренных мер воздействия⁴.

Однако сведение административного надзора исключительно к деятельности только правоохранительных органов (милиции) не могло быть оправданным, а поэтому вторым направлением административного надзора рассматривалась деятельность специализированных государственных инспекций. На государственные инспекции возлагалось осуществление так называемого внутриведомственного надзора. Они образовывались в системе соответствующих министерств, и их полномочия не выходили за рамки системы органов данного министерства (например, инспекция Котлонадзора Министерства судостроительной промышленности СССР). При этом специфика административного надзора, осуществляемого государственными инспекциями, заключалась в проверке фактического выполнения установленных правил, проведении осмотров техники, разработке конкретных мероприятий по предупреждению

² См.: Уголовно-исполнительное право: Учеб. / Отв. ред. А. С. Михлин. М., 2008. С. 379—380.

³ См.: *Разаренов Ф. С.* О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы советского административного права на современном этапе. М., 1963. С. 69—78; Советское административное право: (Общая и Особенности части). М., 1973. С. 275—277.

⁴ См.: Советское административное право: (Общая и Особенности части). С. 548.

нарушений правил и порядка, закрепленных нормативными актами, внесении предложений по их совершенствованию и изменению. Для этого они наделялись значительными полномочиями, в том числе правом беспрепятственно посещать подконтрольные объекты, участвовать в комиссиях по приемке их в эксплуатацию, производить контрольные выемки, пробы, уничтожать вредные для здоровья населения продукты, приостанавливать работу предприятий и т.п.⁵

Таким образом, советскими учеными административный надзор рассматривался как специализированная функция правоохранительных органов и государственных инспекций по наблюдению за исполнением специальных правил и норм, установленных уполномоченными на то органами. При этом для правоохранительных органов (милиции) эти нормы устанавливались для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, а для государственных инспекций нормы регулировали техническую, санитарную и экологическую безопасность. Из этого следовало, что административный надзор как правовое явление имеет неоднородную структуру и в зависимости от субъектов, его осуществляющих, объектов административного надзора, его целей и задач имеет различное правовое содержание.

На наш взгляд, данное обстоятельство стало причиной многочисленных противоречивых точек зрения на понятие административного надзора, придания ему взаимоисключающих и необоснованных характеристик.

Вместе с тем различие подходов в понимании контроля и надзора было обусловлено отсутствием в советское время значительных теоретических разработок в области административно-процессуальной деятельности. Можно отметить и фактически один используемый подход для изучения этих правовых явлений.

Следует согласиться с мнением С. Н. Назарова, отмечающего, что в современных исследованиях, как правило, продолжают повторяться те же различия надзора и контроля со ссылками на известные первоисточники, но, к сожалению, без учета того, что сущность и назначение контроля (надзора) в современном российском государстве иные, чем в советском государстве⁶. Однако его вывод о том, что проверочная деятельность, именуемая надзором и контролем и обладающая общими признаками: осуществляется в отношении неподчиненных органов; носит вторичный характер по отношению к деятельности проверяемой; органы, ее осуществляющие, составляют систему, специально предназначенную для такой деятельности; предметом надзора и контроля является соблюдение требований законов, а также подзаконных нормативных правовых актов; эта деятельность осуществляется в определенных отраслях (сферах); органы надзора и контроля наделены

⁵ См.: Здир Я. Государственные инспекции в СССР. М., 1960. С. 45; Советское административное право: (Общая и Особенности части). С. 276—277; Советское административное право: Учеб. М., 1985. С. 271—273.

⁶ См.: Назаров С. Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 12.

властными полномочиями, что свидетельствует о необходимости использования единого термина для их обозначения⁷, — не может быть приемлемым и обоснованным.

По сути, ученый-теоретик предлагает простой выход из очень сложной проблемы юридической науки. Если он не может разграничить два правовых явления, значит, эти явления составляют одно единое целое, а ранее существовавшие многочисленные теоретические разработки должны быть забыты.

Думается, что административно-правовая наука, имеющая значительный опыт научных исследований и разработок административного надзора, продвинулась намного дальше в понимании этого сложного правового явления, чем теория права в исследованиях надзора и контроля. Другими словами, попытки современных ученых-теоретиков переписать многолетнюю историю развития административного надзора скоропалительны и преждевременны.

Понимая всю сложность проблемы, мы ставим основной задачей определение признаков административного надзора, позволяющих отграничить его от других видов государственно-управленческой деятельности, имеющих смежный характер.

Как известно, многогранность и специфические особенности управленческой деятельности обуславливают ее неоднородность⁸. Контроль и надзор являются важными формами государственно-управленческой деятельности. По многим характеристикам они являются родственными правовыми явлениями, однако наличие одной правовой природы еще не повод для их полного отождествления. Так, с позиции профессора Д. Н. Бахраха, административный надзор позволяет обеспечивать свободы граждан, предприятий, организаций, ограждать их от чрезмерной государственной опеки путем ограничения контрольных полномочий субъектов власти правовыми актами⁹. Тем самым предотвращается необоснованное вмешательство субъектов контроля в оперативно-хозяйственную деятельность предприятий, учреждений, организаций, а также чрезмерное влияние на граждан. Именно поэтому ученые в области административного права определили административный надзор как суженный контроль, имеющий свою специфику и характерные признаки.

Вместе с тем, как подчеркивает Д. Н. Бахрах, в современных условиях сокращения государственного вмешательства в деятельность организаций, в жизнь граждан, перехода к правовому государству объем надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля. Кроме того, объем надзорной деятельности расширяется вследствие того, что в жизни общества все более важную роль играют технические средства,

⁷ См.: Назаров С. Н. Указ. соч. С. 29.

⁸ См.: Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 5.

⁹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: Учеб. М., 2006. С. 301.

а значит, и разнообразные технические правила, контроль за соблюдением которых — необходимое условие обеспечения безопасности¹⁰.

Таким образом, административный надзор — это крайне динамическое правовое явление, которое может трансформироваться в зависимости от сложившихся условий в современном правовом государстве. Д. Н. Бахрах указывает новые отличительные признаки административного надзора: наблюдение за соблюдением технических норм и правил, цель надзора — обеспечение безопасности.

Поэтому попытки С. Н. Назарова и других ученых-теоретиков назвать надзор деятельностью специально созданных для ее профессионального осуществления органов государства (служб) в отношении не подчиненных им органов и лиц, а контроль — для обозначения проверочной деятельности, осуществляемой в отношении подчиненных (подведомственных) структур и руководителей организаций (внутренний контроль)¹¹, не соответствуют развитию юридической науки и современному положению дел в российском государстве. При этом в его работе могут делаться противоположные выводы: о том, что, например, между надзорной и контрольной деятельностью специализированных органов различий фактически не имеется¹².

На наш взгляд, можно выделить ряд важных признаков административного надзора. При этом мы не ставим своей задачей продублировать те признаки, которые наиболее часто указываются в научной и учебной литературе, посвященной административному праву. Однако не все из них имеют достаточную актуальность и практическую значимость в современных условиях развития государства и общества. Некоторые признаки не позволяют отграничить административный надзор от смежных правовых явлений, в частности, таких как государственный контроль и прокурорский надзор. Представляется, что признаки административного надзора должны наилучшим образом подчеркивать и определять сущность данного правового явления. Поэтому мы выделяем самые существенные признаки, которые не были предметом изучения в современном административном праве.

1. Как отмечает Д. В. Осинцев, в механизме административно-правового регулирования включены методы контрольно-надзорной деятельности, связанные с последующим наблюдением за правомерностью поведения субъектов. Они сопровождают любое проявление публичной активности, близки к методам обеспечения законности деятельности субъектов, но «имея общее охранительное назначение, несут на себе, главным образом, нагрузку предупредительного свойства... В этом плане видна позитивная сущность»¹³ административно-надзорной деятельности¹⁴. Из

¹⁰ См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 301.

¹¹ См.: Назаров С. Н. Указ. соч. С. 30.

¹² См.: Там же. С. 13.

¹³ Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 20.

¹⁴ См.: Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 90.

этого следует, что наблюдение за исполнением специальных норм и правил, являющееся сущностью административного надзора, носит позитивную сущность, т.е. предупредительный характер. Именно поэтому государство пытается ограничить количество проводимых проверок контрольными и надзорными органами для недопущения злоупотребления правом.

Безусловно, контроль также может иметь предупредительный характер, однако целью проверки будет установление отклонения от заданных параметров в деятельности подконтрольного субъекта, и такая проверка осуществляется контролируемым органом по своему усмотрению. Тогда как административно-предупредительная деятельность носит первоочередной, постоянный и систематический характер для установления нарушений действующих нормативных правовых актов, ограничений прав и свобод граждан и законных интересов организаций. Предупреждение нарушений законности является базовой функцией надзорных органов.

2. Административный надзор — важнейшая функция государственных органов исполнительной власти. В настоящее время статус государственного органа, его правовое положение и наименование определяются исходя из возложенных на него государственно-управленческих функций. Именно таким образом выстроена современная система федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации. Любые функции определяются исходя из компетенции и государственно-властных полномочий. Следовательно, одним из признаков административного надзора является установление надзорной компетенции и надзорных полномочий.

Надзорная компетенция заключается в установлении соответствующих предметов ведения административного надзора, т.е. объектов надзора: специальных правил, норм, требований, стандартов, установленных в нормативных правовых актах. Наиболее общие надзорные полномочия выражаются в предоставлении различных прав государственным органам и их должностным лицам совершать действия по обеспечению законности и дисциплины в деятельности организаций и граждан; безопасности в различных сферах государственного управления; поддержанию общественного порядка (общественной безопасности и общественного благоустройства); пресечению противоправных действий организаций и граждан; привлечению виновных лиц к юридической ответственности.

3. Административный надзор имеет специальный набор взаимосвязанных целей. Ряд таких основополагающих целей называется профессором Д. Галлиганом: улучшение администрирования, защита прав граждан, обеспечение общей легитимности административного управления¹⁵. Заметим, такие цели административного надзора рассмат-

¹⁵ См.: Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: История и основные современные концепции. М., 2002. С. 332—333.

риваются применительно к американской и европейской правовым системам, где значительное внимание уделяется деятельности административных судов.

Вместе с тем защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение законных интересов организаций, безусловно, являются целью административного надзора, и, как уже отмечалось, именно такая деятельность служит одним из оснований ограничения государственного контроля от административного надзора. На наш взгляд, улучшение качества администрирования и обеспечение легитимности административного правления являются факультативными, или, скорее, побочными целями административного надзора. В современном административном праве используются такие понятия, как законность и эффективность государственного управления, которые идентичны по своему содержанию указанным целям. При этом административный надзор рассматривается как один из способов обеспечения законности и эффективности государственного управления. Следовательно, эти цели могут рассматриваться в призме всей государственно-управленческой деятельности.

Одна из главных целей административного надзора — обеспечение безопасности, наряду с обеспечением конституционных прав и обязанностей граждан и законных интересов организаций. Под административно-публичным обеспечением безопасности, как отмечает А. И. Стахов, понимается деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению исполнения физическими и юридическими лицами установленных или санкционированных государством специфических социальных и технических норм — общеобязательных условий и требований безопасности¹⁶. Фактически здесь говорится об административно-надзорной деятельности, имеющей целенаправленное правовое содержание и смысл.

В подтверждение данного вывода может служить анализ деятельности большинства государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор, основной целью деятельности которых является обеспечение различных видов безопасности (государственной, общественной, экологической, промышленной и т.д.).

4. Одним из важнейших признаков административного надзора является критерий вмешательства или влияния на хозяйственную деятельность поднадзорного объекта. Данному вопросу уделено большое внимание в юридической литературе. Так, М. С. Студеникина отмечает, что законодательство и практика не дают оснований полагать, что для административного надзора специфично «полное невмешательство» в оперативную деятельность обследуемых объектов. Такое утверждение верно лишь в отношении органов, осуществляющих прокурорский надзор, которые, не входя в систему органов управления, действительно

¹⁶ См.: Стахов А. И. Право безопасности как подотрасль административного права: Учеб. пособие. М., 2008. С. 86—87.

никакой административной властью не обладают. Административный надзор отличается от прокурорского наличием определенного комплекса административно-властных средств, с помощью которых происходит проникновение в деятельность подконтрольного объекта¹⁷. С таким утверждением следует согласиться, однако оно требует уточнения.

Если бы не происходило вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта, такая деятельность целиком коррелировалась бы с понятием правового мониторинга. Он представляет собой динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, используемый на всех стадиях функционирования управления, хозяйствования и т.п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права. В ходе мониторинга необходимо выявить объективные факторы, которые позитивно или негативно влияют на конечные результаты деятельности поднадзорного органа¹⁸. Однако главное отличие правового мониторинга от административного надзора — активное и частое применение в последнем случае мер административного принуждения. Среди таких мер выделяются обычные, стимулирующие и ограничивающие надзорные меры¹⁹. В результате применения мер административного принуждения происходит проникновение в деятельность поднадзорных объектов и, следовательно, влияние на их оперативно-хозяйственную деятельность. Так, приостановление деятельности организации, временный запрет деятельности организации влекут серьезные правовые последствия.

Вопрос о характере, допустимости и степени влияния на оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта всегда связан с видом меры административного принуждения, которая осуществляется в соответствии с предоставленными полномочиями и компетенцией надзорного органа.

5. Исходя из современных концепций административно-процессуальной деятельности, содержание административного надзора наполняют установленные в действующем законодательстве соответствующие надзорные процедуры. В теории административного права под административными процедурами понимаются установленные в нормативном порядке действия органов исполнительной власти и уполномоченных государственных учреждений, направленные на разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций²⁰. Правовая регламентация надзорных процедур имеет важное значение, так как позволяет законным образом реализовывать цели и задачи административного надзора. При этом результаты административно-надзорной деятельности должны иметь соответствующее процес-

¹⁷ См.: Студеникина М. С. Указ. соч. С. 5.

¹⁸ См.: Тихомиров Ю. А. Современное публичное право. М., 2008. С. 362—363.

¹⁹ См.: Осинцев Д. В. Указ. соч. С. 90.

²⁰ См.: Административное право России: Курс лекций / Под ред. Н. Ю. Хамановой. М., 2007. С. 505.

суальное оформление, к примеру, по результатам проверки должен быть составлен акт.

К тому же нужно различать процессуальные административные процедуры и внепроцессуальные административные процедуры²¹, поскольку административно-надзорный процесс включает в себя как те, так и другие.

Наличие многообразных надзорных процедур дает основание говорить об административно-надзорном процессе, включающем в себя процедурные производства, например, лицензионное производство, регистрационное производство и т.д. Выделение в административном надзоре как форме государственно-управленческой деятельности соответствующих производств и процедур дает возможность его структурирования, т.е. теоретически обоснованного выделения стадий, этапов и элементов административно-надзорной деятельности.

6. Административный надзор способствует проведению в жизнь административно-правовых норм. Такое утверждение основывается на существенных обстоятельствах. По мнению Д. Н. Бахраха, одним из направлений административно-надзорной деятельности является правотворчество и участие в определении правового режима поднадзорных объектов²². С этим утверждением следует согласиться, указав на то, что органы административного надзора занимаются правотворческой деятельностью на уровне принятия подзаконных нормативных правовых актов.

Такая возможность предоставляется действующим законодательством РФ — Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»²³. Согласно Указу федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты и по общему правилу не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативное правовое регулирование, а также управление государственным имуществом и оказанием государственных услуг.

Однако, как показывает практика, многие федеральные органы исполнительной власти, особенно подчиненные Президенту РФ, осуществляют все виды государственных функций. Так, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий осуществляет надзор и контроль в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, лицензирует виды деятельности, отнесенные к его компетенции. В числе задач Федеральной службы безопасности, Федеральной миграционной службы, Федеральной служ-

²¹ См.: Административное право России: Учеб. / Под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килясханова. М., 2008. С. 425—428.

²² См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 304—305.

²³ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

бы по контролю за оборотом наркотиков и др. — самостоятельное осуществление в пределах своих полномочий деятельности по нормативному правовому регулированию в установленных сферах²⁴. Таким образом, представителями исполнительной власти устанавливаются правила ведения профессиональной деятельности: лицензионные требования и условия, ограничения на внутреннем рынке и во внешней торговле, условия обеспечения безопасности и качества продукции (работ, услуг), антимонопольного регулирования²⁵.

На наш взгляд, сама возможность нормативного правового регулирования органами административного надзора не является отличительной особенностью административно-надзорной деятельности. Такую возможность имеют и органы, осуществляющие государственный контроль, а также федеральные агентства, не являющиеся надзорными органами.

Вместе с тем принятие норм, правил, положений, стандартов, требований и т.д., обязательных для исполнения, имеет характер подзаконной деятельности, направленной на исполнение и соблюдение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов. При наличии возможности активного влияния на деятельность поднадзорных субъектов органы административного надзора фактически проводят исполнение нормативных правовых актов различными субъектами государственного управления. Это может выражаться в даче обязательных для неподчиненных в организационном отношении органов указаний о способах и сроках устранения выявленных нарушений, приостановлении в случае обнаружения грубых нарушений работы отдельных агрегатов, цехов или даже в закрытии целых предприятий²⁶, установлении систем внутреннего производственного контроля, аттестации работников организаций, даче разрешений на эксплуатацию производственных объектов и проведение работ и т.д.

В отличие от государственного контроля такое проведение исполнения нормативных правовых актов осуществляется в отношении организационно неподчиненных субъектов государственного управления и только с целью обеспечения законности и безопасности в их деятельности.

7. Во многих научных работах, рассматривающих вопросы административного надзора, указывается на большое количество специализированных органов, осуществляющих административный надзор. Полномочиями в сфере административного надзора также наделено громадное количество государственных служащих²⁷. Из этого делаются выводы о существовании различных видов надзора. При этом не всегда указывается, что деятельность, осуществляемая различными орга-

²⁴ См.: Министерства и ведомства: Учеб. пособие / Под ред. А. Н. Козырина, Е. К. Глушко. М., 2008. С. 76—79.

²⁵ См.: Осинцев Д. В. Указ. соч. С. 73—74.

²⁶ См.: Студеникина М. С. Указ. соч. С. 13.

²⁷ См.: Общее административное право: Учеб. / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 426.

нами государственной исполнительной власти, является видом административного надзора. Так, Д. Н. Бахрах выделяет государственный надзор за безопасностью дорожного движения²⁸, Ю. Н. Стариков указывает на существование государственного пожарного надзора, государственного санитарно-эпидемиологического надзора, государственного строительного надзора²⁹, Н. М. Конин обращает внимание на существование банковского надзора, государственного страхового надзора, государственного ветеринарного надзора³⁰...

Не совсем понятным является то, что не только указанные ученые, но и другие авторы не называют эти виды деятельности видами административного надзора, предпочитая термин «государственный» надзор. Однако административный надзор, наряду с прокурорским надзором, административным надзором за осужденными лицами, судебным контролем, парламентским контролем, контролем Президента РФ, является видом государственного надзора. Тогда напрашивается вопрос: указанные выше виды надзорной деятельности будут видами административного или государственного надзора? Проблему разграничения видов административного надзора поднимают также П. И. Кононов, В. Я. Кикотя, И. Ш. Кияляханов, указывающие на необходимость обособления полицейского надзора, его отграничения от административного надзора³¹.

Мы полагаем, что для отнесения того или иного вида надзорной деятельности к административному надзору нужно определить четкие критерии отнесения этой деятельности к административно-надзорной.

Во-первых, административный надзор осуществляется исключительно государственными органами исполнительной власти. Тем более что такие виды надзорной деятельности, как судебный контроль, президентский контроль, парламентский контроль, не относятся к административному надзору.

Во-вторых, административный надзор является важной формой государственно-управленческой деятельности, который осуществляется в установленных сферах государственного управления. Надзорная деятельность органов милиции, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы по контролю за незаконным оборотом наркотиков осуществляется в административно-политической сфере. В этой сфере действуют и другие государственные органы исполнительной власти, например, Ростехнадзор. Таким образом, выделение полицейского надзора в отдельный вид государственного надзора, поскольку он осуще-

²⁸ См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 310—315.

²⁹ См.: Общее административное право: Учеб. / Под ред. Ю. Н. Старикова. С. 426—448.

³⁰ См.: Конин Н. М. Административное право России: Учеб. М., 2006. С. 182—183.

³¹ См.: Административное право России: Учеб. / Под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Кияляханова. С. 510—511.

ствляется правоохранительными органами, является необоснованным с рассматриваемой позиции единой сферы государственного управления.

В-третьих, достижение единой цели административного надзора возлагается на все государственные органы исполнительной власти, осуществляющие надзорную деятельность. Такая цель достаточно четко определена и связана с обеспечением реализации принципа законности при функционировании органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, а также в деятельности граждан³². Еще одной немаловажной целью административного надзора является обеспечение безопасности в деятельности субъектов государственного управления, в обществе и государстве. Целью же административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является предупреждение новых преступлений со стороны освобожденных и оказание на них воспитательного воздействия³³.

Кроме того, административный надзор осуществляется только на основании административно-правовых норм, тогда как административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, регламентируется в основном нормами Уголовно-исполнительного кодекса РФ, Уголовного кодекса РФ, Уголовно-процессуального кодекса РФ. Таким образом, данное обстоятельство может быть также признано отдельным критерием.

В-пятых, наличие определенных специфических средств и способов осуществления административно-надзорной деятельности (лицензирование, регистрация, декларирование и т.п., возможность применения мер государственного принуждения) позволяет отграничить административный надзор от других смежных видов государственно-управленческой деятельности, к примеру, от мониторинга, проверки исполнения, надведомственного государственного контроля.

Следовательно, можно указать на такой признак административного надзора, как наличие многочисленных и многообразных видов административно-надзорной деятельности, которая объединяется общими критериями.

С учетом изложенных выше существенных признаков административного надзора можно сформулировать его понятие. Административный надзор — это особая форма осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанная с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственным органам власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан.

³² См.: Общее административное право: Учеб. / Под ред. Ю. Н. Старилова. С. 426.

³³ См.: Уголовно-исполнительное право: Учеб. / Отв. ред. А. С. Михлин. М., 2008. С. 379—380.