

УДК 342.9

*О.В. Гурина***СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА
КАК ЮРИДИЧЕСКОЙ КАТЕГОРИИ**

Статья посвящена исследованию правовой природы государственного надзора органов управления. Автор анализирует правовые доктрины ученых, придерживающихся различных точек зрения относительно понятия и сущности государственного надзора. Сделан вывод о самостоятельности данной юридической категории, выделены ее специфические черты. Вносится предложение по формулированию понятия «государственный надзор».

Введение

В последние годы издано много работ ученых-юристов, в которых исследуется сущность государственного надзора. Однако среди них нет единообразия ни по поводу используемой терминологии, ни по поводу характеристики данной юридической категории. Так, одно и то же правовое явление одни авторы (Л.М. Рябцев, Г.А. Василевич, А.Г. Тиковенко, Г.Б. Шишко, Т.В. Телятицкая, А.Н. Шкляревский) именуют административным надзором [1, с. 291], другие (Н.М. Конин) – функциональным видом отраслевого государственного надзора [2, с. 243]. Тем не менее в нормативных правовых актах в отношении надзорной деятельности органов государственного управления используется именно термин «государственный надзор». Например, государственный надзор в области промышленной безопасности (Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 363-З «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [3]), государственный санитарный надзор (Закон Республики Беларусь от 07 января 2012 г. № 340-З «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [4]) и т.д. В целях достоверного изложения суждений авторов, анализ доводов которых осуществляется, и с учетом норм позитивного права, термины «государственный надзор» и «административный надзор» в данной статье будут использоваться как тождественные.

В свою очередь разнообразие взглядов исследователей на сущность государственного надзора можно представить в нескольких основных блоках. Среди них мы выделим группу ученых, которые считают, что надзор является разновидностью контроля (М.Л. Студеникина, Д.Н. Бахрах, С.М. Зырянов), и группу ученых, рассматривающих контроль и надзор в качестве самостоятельных категорий (Ф.С. Разаренов, А.В. Мартынов, Н.М. Конин). Данные взгляды являются традиционными, однако имеются и полностью противоположные суждения. Например, польский ученый Е. Старосьцяк утверждает, что контроль – это разновидность надзора [5, с. 202]. Отдельные авторы считают, что надзор осуществляется только органами прокуратуры, а административный надзор органов управления является контролем (В.П. Беляев).

Таким образом, несмотря на то, что административный надзор является объектом изучения многих исследователей, в правовой доктрине до сих пор не сложилось единой концепции к пониманию данной юридической категории, что свидетельствует о необходимости дальнейшей разработки этого правового явления. Более того, отметим, что анализ понятия «административный надзор» делается, как правило, исходя из исторического этапа развития и существующего политико-правового режима, что, на наш взгляд, не способствует уяснению сущности данной юридической категории. Мы считаем, что само понятие «административный надзор» должно быть фундаментальной категорией, которая не зависит от каких-либо внешних факторов. Аналогично как лексическое значение слова «надзор» одинаково постоянно и не зависит от времени и других условий. В то время как содержание понятия «административный надзор» естественно изме-

няется и совершенствуется, отвечая тенденциям времени, политико-правовым обстоятельствам и обогащаясь новыми формами и методами его осуществления.

Не ставя перед собой задачи критического анализа всего многообразия мнений ученых, характеризующих понятие «административный надзор», мы сформулируем цель настоящей статьи как исследование наиболее укоренившихся суждений, систематизация и обобщение которых могут дать нам благодатный материал для раскрытия сущности государственного надзора как фундаментальной юридической категории и для формулирования его понятия.

Сравнительный анализ государственного надзора и контроля

Значительный вклад в изучение правовой природы административного надзора внес Ф.С. Разаренов. Он относится к той группе исследователей, которые считают административный надзор самостоятельным организационно-правовым способом обеспечения законности. Ф.С. Разаренов предлагает следующее определение: «Административный надзор – это систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности» [6, с. 74].

Разграничение надзора и контроля Ф.С. Разаренов проводит по нескольким критериям. Так, Ф.С. Разаренов отмечает, что «полномочия органов административного надзора ограничиваются лишь наблюдением за тем, как поднадзорные органы и лица выполняют возложенные на них обязанности в соответствующей отрасли управления. Органы надзора не вмешиваются в другие стороны деятельности указанных выше органов. Напротив, компетенция органов внешнего специального контроля может быть и большей частью бывает более широкой. Она включает проверку не только с точки зрения правильности, но и целесообразности контролируемой деятельности» [6, с. 74–75]. Соглашаясь с высказанной точкой зрения, необходимо внести некоторые уточнения. В частности, если административный надзор характеризуется наблюдением за выполнением обязанностей, т.е. за процессом деятельности, то контроль в первую очередь ориентирован на результат. Об этом свидетельствует и появление такой характеристики, как целесообразность, т.е. достижение цели, ее результативность.

Далее автор указывает на различия по субъектам, на которых распространяется рассматриваемая деятельность, подчеркивая, что в отличие от надзора «специальный внешний контроль, как правило, не распространяется на отдельных граждан» [6, с. 74–75]. Отметим, что это полностью согласуется с нашим уточнением. Поскольку административный надзор осуществляется за процессом деятельности, его распространение не ограничивается субъектным составом. Он осуществляется не по субъектам, а по объектам воздействия. Например, если энергетический надзор осуществляется в отношении электроустановок и теплоиспользующего оборудования, то указанные объекты находятся под надзором независимо от того, кому они принадлежат (гражданину, государственно-му органу или частному предприятию).

Кроме того, имеет значение и причина появления обязанностей, которые впоследствии становятся предметом административного надзора. Так, поднадзорные объекты входят в сферу надзорной деятельности на основании самостоятельного, инициативного действия. Другими словами, они, по своей инициативе вступая в правоотношения, тем самым берут на себя обязанности по соблюдению соответствующих норм законодательства, по следованию в рамках допустимой законодательством модели. Подконтрольные объекты, наоборот, не являются источником инициативы, а исполняют какую-либо обязанность, вытекающую из поставленной перед ними руководящим субъектом цели, задачи. Таким образом, мы считаем, что предметом административного надзо-

ра является обязанность соблюдать нормы законодательства в соответствующей отрасли управления, а предметом контроля – обязанность исполнить управленческое решение.

М.С. Студеникина, напротив, приходит к выводу, что административный надзор является разновидностью контроля. «Надзор – своего рода суженный контроль, но суженный только в отношении сферы своего приложения» [7, с. 18]. «Органы контроля интересуются не только тем, не нарушил ли субъект управления действующее законодательство, но и тем, насколько правильно, целесообразно и эффективно он использовал все предоставленные ему полномочия. Специфика административного надзора проявляется в ограничении пределов его компетенции проверкой только законности действий конкретного объекта» [7, с. 18]. Таким образом, М.С. Студеникина также указывает на различие между административным надзором и контролем в зависимости от характера компетенции. Реализация полномочий более характеризует процесс деятельности, нежели результат этой деятельности. И на первый взгляд может показаться, что суждения автора идут в разрез с ранее сделанными нами выводами об акцентировании внимания при осуществлении контроля на результат. Однако контроль получил такую характеристику в связи с раскрытием его сущности как функции управления. А в ходе процесса управления деятельность имеет значение не сама по себе, а лишь постольку поскольку является путем к достижению поставленной цели.

Остановимся более подробно на процессе управления при осуществлении контрольной и надзорной деятельности. В частности, при осуществлении процесса управления в ходе контрольной деятельности присутствует такой элемент, как новизна. Органы контроля не связаны жесткими рамками требований законодательства. Проверая ход и результат выполнения управленческого решения, они вправе скорректировать его, исходя из объективно изменившихся обстоятельств, определить способы преодоления имеющихся недостатков в функционировании подконтрольного объекта. Причем юридическое значение для органов контроля имеют не только нарушения, но и недостатки, недоработки, которые могут выражаться в неэффективном использовании предоставленных полномочий. Другими словами, контроль содержит элементы руководства, администрирования. В связи с этим можно сформулировать цель контроля как обеспечение исполнения управленческого решения в рамках повышения эффективности управления объектом, отраслью для получения максимальной выгоды, экономического эффекта. При осуществлении административного надзора элемент новизны как таковой отсутствует. Орган надзора лишь дает обязательные указания по приведению в соответствие с требованиями законодательства проверяемой деятельности. Следовательно, цель административного надзора можно сформулировать как обеспечение следования поднадзорного объекта заданным в законодательстве параметрам, т.е. обеспечение законности. Отсюда недостатки и недоработки не будут иметь юридического значения для органа надзора, поскольку он применяет меры принудительного воздействия лишь при выявлении нарушений. При осуществлении административного надзора, на наш взгляд, отсутствует и такой элемент, как управленческое решение. Поднадзорный объект должен строго руководствоваться нормами законодательства, которые регламентируют его деятельность. Особо следует оговорить такие акты правоприменения, которые выдают органы надзора, как заключения, разрешения и т.д. Дело в том, что, во-первых, поднадзорные объекты обращаются за их получением по своей собственной инициативе, и данная группа актов носит разрешительный характер; а во-вторых, они являются, как правило, лишь предпосылкой для реализации той цели, которую перед поднадзорным объектом поставил управленец.

В этом ракурсе интересны суждения Б.М. Лазарева. Он отмечает, что «в правовых нормах часто говорится, что орган осуществляет «руководство и контроль» по отношению к соответствующим объектам. В других случаях употребляется только тер-

мин «руководство», но при этом предполагается, что оно включает в себя и «контроль» (уже как составной элемент руководства)» [8, с. 70]. «Термин «регулирование» в административном праве обычно включает в себя не только установление определенных «параметров» деятельности управляемых объектов, но и надзор за их соблюдением и применением мер государственного принуждения за нарушение соответствующих правил» [8, с. 70]. Следовательно, можно сделать вывод, что контроль и надзор, являясь частью управленческой деятельности, тем не менее относятся к различным его элементам. Так, по нашему мнению, контроль является компонентом руководства, а надзор – элементом регулирования.

Административный надзор, по мнению А.Л. Прозорова, является специальным видом правоохранительной деятельности органов государственного управления. «Сами по себе надзорные функции не появляются, в то время как контрольные функции – непереманный элемент компетенции любого органа государственного управления. Надзорные функции специальные, потому что сам административный надзор, и в этом его принципиальная особенность, состоит в осуществлении наблюдения за исполнением не всего комплекса правовых актов, а только ряда специальных правил, норм, требований, устанавливаемых законами, актами Правительства, ведомственными актами, а также самими надзорными органами» [9, с. 36]. Исследовав сущность комплекса вопросов, лежащих в основе специализации административного надзора, автор делает вывод о том, что «предмет административного надзора имеет межотраслевой характер» [9, с. 41].

Ограничиваясь исследованием вышеизложенных доводов авторов советского периода, считая их наиболее емкими для уяснения сущности государственного надзора, следует отметить, что некоторыми современными исследователями, например, С.Н. Назаровым, значимость выделенных в советский период признаков нивелируется в связи с несоответствием их современным тенденциям. На примере норм действующего законодательства автор демонстрирует, что некоторые критерии разграничения надзора и контроля утратили свое значение. Исходя из этого он делает вывод, «что между надзорной и контрольной деятельностью специализированных органов различий фактически не имеется» [10, с. 63]. Исследуя надзор в современных условиях, С.Н. Назаров формулирует сущностное функциональное свойство надзора, как «обеспечение регулятивного воздействия права на общественные отношения, поддержание устойчивости и непрерывности функционирования общества в заданных правовых параметрах» [10, с. 13]. Далее он отмечает, что «традиционный подход к определению цели надзора – как поддержание законности – не отражает в полной мере его содержания» [10, с. 13]. По его мнению, она «состоит в поддержании режима правообеспеченности, под которым понимается реальное состояние полного и постоянного воспроизводства и гарантированности верховенства прав человека, выражающееся в реализуемости субъективных прав, исполняемости правовых обязанностей, соблюдении правовых запретов, поддерживаемости правовых стимулов, равновесии между правонаделением и правоограничением, закрепленными в развитой системе правового законодательства, структуру которого составляют законность, правозаконность, правоконституционность и правопорядок» [10, с. 14].

Среди современных авторов, которые считают административный надзор самостоятельной юридической категорией, следует отметить А.В. Мартынова. Он выделяет ряд существенных признаков этого правового явления, «которые не были предметом изучения в современном административном праве» [11, с. 131]. Например, А.В. Мартынов считает, «что наблюдение за исполнением специальных норм и правил, являющееся сущностью административного надзора, носит позитивную сущность, т.е. предупредительный характер». «Предупреждение нарушений законности является базовой функцией надзорных органов» [11, с. 132]. По мнению этого автора, «одна из главных целей административного надзора – обеспечение безопасности, наряду с обеспечением консти-

туционных прав и обязанностей граждан и законных интересов организаций» [11, с. 133]. А «содержание административного надзора наполняют установленные в действующем законодательстве соответствующие надзорные процедуры» [11, с. 134].

Коллектив авторов российского учебника «Административное право» также полагает, что имеются все основания провести грань между контрольной и надзорной деятельностью [12, с. 460]. Например, подчеркивается «управленческий и организационный аспект контрольной деятельности» (проверка целесообразности принимаемых решений) и указывается на то, что административный надзор имеет «юридическую окраску» (проверка только законности действий) [12, с. 460]. Акцентируется внимание на то, что контрольные полномочия характеризуются не только вмешательством в оперативно-хозяйственную, конкретную производственную деятельность подконтрольного объекта, но и возможностью привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности вплоть до отстранения от занимаемой должности. «Органы административного надзора такими полномочиями не обладают». Однако они выявляют и пресекают правонарушения, привлекают виновных к административной ответственности [12, с. 460–461].

Подводя итог, авторы утверждают, что «административный надзор – это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности» [12, с. 463].

Представляет интерес позиция Н.М. Кониная. Наряду с государственным контролем и государственным надзором как способами обеспечения законности и государственной дисциплины субъектов организационно-управленческих отношений, он выделяет и государственную контрольно-надзорную деятельность [2, с. 234]. Безусловно, данная категория отвечает фактическим обстоятельствам организации системы контрольно-надзорных органов на современном этапе. Однако для повышения эффективности управления, установления разнообразия форм и методов воздействия, которое соответствовало бы неоднородности проверяемых правоотношений, и в тоже время в целях исключения дублирования полномочий и дисбаланса в деятельности органов управления, мы считаем, необходимо однозначно конкретизировать и четко разделять полномочия органов контроля и органов надзора.

С.В. Пузырев, изучив содержание контрольной и надзорной деятельности, пришел к выводу, что в контрольной деятельности однозначно выделяют такие элементы, как наблюдение, анализ, вмешательство в деятельность, корректирование (регулирование) и восстановление, включение юрисдикционного механизма [13, с. 22]. А надзорная деятельность главным образом связана с таким элементом, как наблюдение [13, с. 35].

Среди представителей современных авторов, считающих административный надзор разновидностью контроля, следует выделить Д.Н. Бахраха. Рассуждая о контроле и надзоре, автор считает, что «во многих случаях ради обеспечения свободы граждан, предприятий, организаций, ограждения их от чрезмерной государственной опеки контрольные полномочия субъектов власти ограничивают правовыми актами, предоставляя им возможность осуществлять только надзор. А когда между проверяющими и проверяемыми нет организационной (прямой) подчиненности, ограничение контроля надзором необходимо для предотвращения вмешательства в оперативную деятельность субъектов, не несущих ответственность за ее последствия» [14, с. 351].

С.М. Зырянов, обозначая административный надзор как разновидность административного контроля, тем не менее и понятие контроля формулирует в узком смысле –

с учетом вычленения из него административного надзора, т.е. не позиционируя контроль и надзор как общее и частное. Так, административный надзор он определяет «как самостоятельную функцию органов исполнительной власти, осуществляемую по отношению к неподчиненным гражданам и организациям (физическим и юридическим лицам) по поводу соблюдения ими требований законодательства и иных нормативных правовых актов. Контроль (в узком смысле, с учетом вычленения из него административного надзора) направлен на обеспечение не только соблюдения требований нормативных правовых актов, но исполнительской дисциплины, а также на оценку эффективности и целесообразности действий (деятельности) подконтрольных объектов» [15, с. 24–25]. В качестве обоснования такого подхода к определению места административного надзора, С.М. Зырянов указывает, что в праве нет абсолютно обособленных явлений. «Сохраняя генетическое единство с контролем, административный надзор в своих крайних, пограничных проявлениях как бы сливается с контролем» [15, с. 13].

А.Н. Крамник указывает, что «административный надзор – отдельный вид надведомственного контроля» [16, с. 657]. Свою позицию он обосновывает тем, что надзор – «более узкая сфера контрольной деятельности» [16, с. 656]. Так, контроль осуществляется «с целью получения достоверной информации о происходящих процессах в тех или иных сферах» [16, с. 641], а надзор – «с целью выявления фактического положения о соблюдении (несоблюдении) специальных норм, правил» [16, с. 657].

Анализ суждений авторов, придерживающихся позиции о том, что надзор является разновидностью контроля, позволяет сделать вывод, что их доводы сводятся в первую очередь к широте охватываемой деятельности. Однако, на наш взгляд, для того, чтобы говорить о надзоре как о разновидности контроля, необходимо, чтобы эти юридические категории соотносились как общее и частное. И одной широты охватываемой деятельности здесь недостаточно. Например, широта и глубина вопросов, проверяемых во время контроля, может быть перекрыта широтой объектов воздействия надзора. Здесь имеется в виду, что надзор в отличие от контроля осуществляется и в отношении граждан. Это свидетельствует о различной направленности данных явлений, о различных целях, и, следовательно, об их самостоятельности. В связи с этим мы придерживаемся позиции, что государственный надзор и государственный контроль – это самостоятельные юридические категории. Однако следует согласиться с С.М. Зыряновым, что «в праве нет абсолютно обособленных понятий», и именно это мы наблюдаем в настоящее время в правовой действительности. Тем не менее наука должна способствовать дифференциации этих понятий, что будет отвечать многообразию проверяемых правоотношений, соответствовать их значимости и назначению.

Исходя из многогранности и неоднородности сфер и форм жизнедеятельности общества, должна быть сформирована адекватная система контрольно-надзорных органов, компетенция и полномочия которых должны отвечать особенностям проверяемой деятельности. По нашему мнению, формирование самостоятельных структур контрольных и надзорных органов и будет являться этой необходимой системой, а четкая правовая регламентация их деятельности, основанная на научной теоретической концепции, исключит дублирование и параллелизм.

Сравнительный анализ государственного надзора и других видов надзора

Для полноты исследования сущности государственного надзора следует уяснить, как он соотносится с прокурорским и судебным надзором. М.С. Студеникина указывает на отличие административного надзора от прокурорского, которое, по ее мнению, «состоит в наличии у первого определенного комплекса административно-властных средств, с помощью которых происходит влияние надзорного органа на деятельность подконтрольного объекта» [7, с. 19]. Органы прокурорского надзора, которые

не входят в систему органов управления, напротив, не обладают административными полномочиями. [7, с. 19].

В.П. Беляев выделяет как общие, так и отличительные черты прокурорского, судебного и административного надзора. В качестве разграничителей он указывает следующие критерии: прокурорский надзор может осуществляться и за органами административного надзора; он является общим, в отличие от административного надзора, который специализирован; органы административного надзора, в отличие от прокуратуры, вправе сами привлекать к административной ответственности и др. [17, с. 38–39]. Отличительные черты судебного надзора, по мнению автора, выражаются в том, что он «не есть основная функция судебных органов, для которых главное – осуществление правосудия». «Одним из элементов обеспечения правосудия как раз и выступает встроенный в его систему внутриведомственный судебный надзор, являющийся как бы факультативной (хотя и важной) функцией судебной деятельности, поскольку судебный надзор не обязательная стадия в правосудии» [17, с. 33–34]. В качестве общих черт всех трех видов надзора В.П. Беляев указывает на то, что надзор осуществляется за законностью в деятельности неподчиненных структур и заключается в постоянном и систематическом наблюдении, а его целью является «введение в режим законности». [17, с. 39–40].

Заключение

На основании изложенного мы можем сделать вывод, что сущность государственного надзора раскрывается в следующих специфических чертах.

1. Содержанием государственного надзора является наблюдение за соблюдением поднадзорными объектами принятых ими на себя обязанностей, вытекающих из специальных норм законодательства. При этом происходит абстрагирование от результата деятельности, экономического эффекта, выгоды. Содержанием контроля является проверка исполнения обязанностей подконтрольными объектами, возложенных на них руководящим субъектом путем издания управленческих решений. При этом происходит сопоставление содержания и итогов деятельности с поставленной целью, сформулированными задачами.

2. Степень воздействия органов надзора на поднадзорные объекты определяется проверкой законности в их деятельности. При выявлении случаев нарушения законности органы надзора указывают на правовые параметры, в которые должен вернуться поднадзорный объект, предоставляя ему при этом право самостоятельно выбрать способ восстановления законности в своей деятельности. Степень воздействия органов контроля определяется проверкой как законности, так и целесообразности результатов деятельности подконтрольного объекта, а также путей их достижения. Орган контроля вправе осуществить вмешательство в деятельность подконтрольного объекта путем принятия конкретного решения по устранению недоработок, обязательного к исполнению и содержащего элементы новизны и собственного усмотрения органа контроля.

3. Сфера влияния государственного надзора не ограничена субъектным составом: он распространяется на государственные органы, юридические лица (независимо от их подчиненности и ведомственной принадлежности), а также на физические лица. В свою очередь, контроль не распространяется на физические лица, а при проверке юридических лиц имеет уклон в государственный, а не частный сектор.

4. Назначение государственного надзора выражается в оказании регулирующего воздействия на общественные отношения, посредством которого обеспечивается безопасность общества и государства, защита прав и законных интересов субъектов административно-правовых отношений. Назначение контроля выражается в осуществлении руководства, посредством которого обеспечивается достижение результата, координация работы, а также обеспечение единства при решении вопросов.

5. При осуществлении государственного надзора юридическое значение имеют только нарушения норм законодательства. При осуществлении контроля юридическое значение имеют как правонарушения, так и недостатки в работе.

6. Цель государственного надзора – обеспечение следования поднадзорного объекта заданным в законодательстве параметрам, поддержание устойчивости в функционировании поднадзорного объекта. Целью контроля является обеспечение исполнения управленческого решения в рамках повышения эффективности управления объектом, отраслью для получения максимальной выгоды, экономического эффекта.

7. Надзор как часть управленческой деятельности относится к такому ее элементу, как регулирование. Отсюда средства и способы осуществления государственного надзора четко регламентированы законодательством. Контроль, который также является частью управленческой деятельности, относится к руководству. Следовательно, из-за творческого аспекта руководящих указаний органов контроля по устранению выявленных недостатков не представляется возможным определения в законодательстве исчерпывающего перечня средств и способов, содержащихся в них.

8. Статус органов государственного надзора особо определяется в нормативных правовых актах. Контроль в той или иной степени присущ всем органам государственного управления независимо от их задач и вида деятельности.

9. Государственный надзор является специальным видом правоохранительной деятельности, в ходе которой доминирует юридический аспект. Контроль представляет собой организующую деятельность, в ходе которой доминирует аспект администрирования, руководства.

10. Предмет государственного надзора составляют специальные нормы законодательства, имеющие межотраслевой характер и регламентирующие отдельную функцию, сторону деятельности. Предметом контроля являются не только нормы законодательства, но и исполнительская дисциплина (выполнение планов, показателей и т.д.).

На основании изложенного можно предложить следующее понятие государственного надзора. Государственный надзор – это систематическое наблюдение за деятельностью поднадзорных объектов по соблюдению ими специальных межотраслевых норм законодательства, осуществляемое специальными уполномоченными органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение правонарушений, а также привлечение виновных лиц к ответственности в целях обеспечения безопасности общества и государства, защиты прав и свобод субъектов административно-правовых отношений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административное право : учеб. пособие / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Минск : Амалфея, 2009. – 432 с.
2. Конин, Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части / Н.М. Конин. – М. : Юристъ, 2004. – 559 с.
3. О промышленной безопасности опасных производственных объектов : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 363-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.11.2009 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
4. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : Закон Респ. Беларусь, 07 янв. 2012 г., № 340-З // Консультант Плюс : Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.

5. Старосьцяк, Е. Элементы науки управления / пер. с польского док. юрид. наук А.Х. Махненко; под ред. и с вступит. статьей док. юрид. наук Ц.А. Ямпольской. – М. : Прогресс, 1965. – 423 с.
6. Разаренов, Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении / Ф.С. Разаренов // Вопросы советского административного права на современном этапе / Под ред. Ю.М. Козлова. – М. : Госюриздат, 1963. – С.69–78.
7. Студеникина, М.С. Государственный контроль в сфере управления / М.С. Студеникина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 160 с.
8. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
9. Прозоров, А.Л. Административный надзор в советском государственном управлении : дис. ... канд. юрид. наук / А.Л. Прозоров. – М., 1986. – 147 л.
10. Назаров, С.Н. Надзор в правовой политике России : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.01 / С.Н. Назаров. – Ростов н/Д, 2009. – 365 л.
11. Мартынов, А.В. Административный надзор: современное понимание и содержание / А.В. Мартынов // Вест. Воронеж. гос. ун-та. Сер. Право. – 2008. – № 2 (5). – С. 127–138.
12. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 697 с.
13. Пузырев, С.В. Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С.В. Пузырев. – Саратов, 2006. – 194 л.
14. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах. – М. : Эксмо, 2010. – 608 с.
15. Зырянов, С.М. Административный надзор органов исполнительной власти : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.14 / С.М. Зырянов. – М., 2010. – 55 л.
16. Крамник, А.Н. Административное право Республики Беларусь. Часть I. Управленческое право / А.Н. Крамник. – Минск : Тесей, 2008. – 672 с.
17. Беляев, В.П. Надзор как правовая форма государственной деятельности : Общетеоретические проблемы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.П.Беляев. – Белгород, 2000 г. – 183 л.

Gurina O.V. The Main Point of the State Supervision as Legal Category

The article is devoted to the investigation of the main point of state supervision of management. The author analyzes legal doctrines of the scientists, who keep to different points of view on the concept and the main point of the state supervision. Based on their analysis the author makes the conclusion about independence in this legal category and allocates its specific features. The definition of the concept «state supervision» is proposed.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 11.01.2013