

2. Кобаса, М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность. Аналитический документ / М. Кобаса // School of young managers in public administration. – Минск, 2011. – 55 с.;

3. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г. : одобр. Советом респ. 31 янв. 2000 г. : [по состоянию на 22.09.2015 г.] // Консультант плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпект», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

УДК 342

СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА С ПОДВЕДОМСТВЕННЫМ КОНТРОЛЕМ

А.В. ИГОЛКИН

(Представлено: Т.И. ПУГАЧЁВА)

Проводится анализ административного надзора и различных видов контроля, выявлению их различий и схожих направлений действий. Особое внимание уделено выявлению сущности и содержания административного надзора в сравнении с другими видами контрольной и надзорной деятельности.

Существуют различные подходы к понятию сущности административного надзора, один из которых указывает на то, что административный надзор является самостоятельным правовым явлением (способом обеспечения законности), другой заключается в том, что административный надзор – разновидность контроля.

О различиях в указанных подходах можно судить по определениям понятия «административный надзор». Так, согласно первому направлению, в качестве методологической основы определение содержания этого понятия использует признак отсутствия организационной соподчиненности у субъектов надзора и поднадзорных объектов. Это указывает на сходство надзора и внешнего контроля, которое проявляется в том, что надзор и внешний контроль осуществляются не за всеми сторонами деятельности поднадзорного и подконтрольного объекта, а только за определенными и по отдельным вопросам (например, за соблюдением определенных правил). Объединяет их то, что при обнаружении нарушений и органы надзора, и органы внешнего контроля принимают меры по их устранению и привлечению виновных к ответственности.

Различие между ними, прежде всего, в объеме их компетенции. Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку не только правильности, но и целесообразности контролируемой деятельности, в то время как органы административного надзора проверяют только законность действий конкретного объекта надзора также отмечает, что полномочия органов административного надзора ограничиваются лишь наблюдением за тем, как поднадзорные органы или лица выполняют свои обязанности в соответствующей отрасли управления, при этом органы надзора не вмешиваются в другие стороны деятельности указанных объектов.

Различие органов административного надзора и внешнего контроля проводится и по субъектам, на которых она распространяется. Субъектами административного надзора являются предприятия, учреждения и организации, их должностные лица и отдельные граждане. Внешний специальный контроль не распространяется на отдельных граждан. Дифференциацию надзора и контроля можно осуществлять также и на основе объема их деятельности: органы административного надзора ограничиваются проверкой соблюдения определенных правил, а органы внешнего контроля, кроме этого, занимаются вопросами хозяйственной деятельности, выполнения плановых заданий по количественным и качественным показателям.

Административному надзору присущи особые методы: наблюдение, проверка по собственной инициативе, проверка по заявлениям, жалобам и другие. Методы же внешнего специального контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проверка по отчетам и документам, проведение экспертизы и другие.

Контроль и административный надзор различаются и по характеру полномочий субъектов. Исходя из этого, можно сделать вывод, что «административный надзор является самостоятельным организационно-правовым способом обеспечения законности в государственном управлении и представляет собой 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» [2].

По мнению представителей другого направления, административный надзор заключается в проверке исполнения установленных государством правил и норм, обеспечивающих нормальное функционирование данной отрасли управления. Характерной чертой административно-надзорной деятельности,

является то, что орган, ее осуществляющий (та или иная государственная инспекция) не проверяет всю работу подконтрольного объекта, а сосредоточивает свое внимание лишь на выполнении сравнительно небольшого количества норм и правил. При этом административно-надзорные органы имеют право давать обязательные для исполнения предписания, производить проверки и обследования, выдавать разрешения, разрабатывать специальные нормы и правила. Надзор за неподчиненными органами управления предполагает и специальные полномочия в области применения мер административного воздействия. Таким образом, административный надзор представляет собой специфическую форму надведомственного контроля и метод деятельности органов внешнего контроля [3].

Сущность и содержание административного надзора. Выявить сущность и содержание административного надзора можно при сравнении его с другими видами контрольной и надзорной деятельности. В частности, наиболее близок по своей сути и содержанию к административному надзору прокурорский надзор. Сходство административного с прокурорским надзором проявляется в следующем:

а) полномочия субъектов надзора в обоих случаях ограничены рамками правовой надзорной деятельности; надзор распространяется как на юридических, так и на физических лиц; ответственные за принятие решений по результатам надзора должны быть специалистами в области права;

б) действия поднадзорных объектов оцениваются в обоих случаях строго с позиций законности.

Так же общие черты просматриваются между административным надзором и судебным контролем, и, прежде всего в:

а) отсутствии возможности вмешательства в их оперативно-хозяйственную деятельность объекта контроля;

б) отсутствии организационной подчиненности субъектам контрольной и надзорной деятельности подконтрольных и поднадзорных объектов;

в) оценка деятельности объекта контроля, надзора только с точки зрения законности;

г) перечень методов их деятельности ограничен рамками нормативных актов;

д) данные органы могут осуществлять свои контрольные и надзорные полномочия по собственной инициативе.

Так же много общего имеет административный надзор и с государственным контролем, прежде всего с надведомственным. Именно этот факт в ряде случаев служит поводом для дискуссии. Сходство административного надзора и надведомственного государственного контроля можно обнаружить в следующих позициях:

– оба вида контрольной и надзорной деятельности принадлежат к реализации одной ветви государственной власти - исполнительной;

– для административного надзора, как и для надведомственного государственного контроля, характерно отсутствие организационной подчиненности объектов контрольной и надзорной деятельности;

– и в том и в другом случае контролю или надзору подлежит достаточно узкий круг вопросов;

– в обоих случаях для реализации контрольных и надзорных полномочий не требуется дополнительных «промежуточных звеньев»: данные органы наделены правами по непосредственному пресечению и устранению вредных последствий посягательства на охраняемые объекты;

– органы административного надзора, как и органы надведомственного государственного контроля, могут самостоятельно принимать решения о необходимости реализации своих контрольных или надзорных полномочий;

– оба вида контрольных и надзорных органов наделены правами применения мер государственного принуждения.

Однако административный надзор имеет свои специфические черты, которые позволяют обособить его от надведомственного государственного контроля. Прежде всего, это невозможность вмешательства органов административного надзора (кроме особых случаев) в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов и оценка их деятельности только с точки зрения законности. Если для органов административного надзора данный вид контроля является основным, то для органов надведомственного государственного контроля эти полномочия являются лишь частью их общей компетенции. Кроме того, для надведомственного государственного контроля характерно наличие широкого набора средств и методов контрольной деятельности (проверки, экспертизы, лицензирование, анализ отчетных данных и др.) в отношении хотя и определенного круга общественных отношений, но зачастую не входящих в сферу правового регулирования, а также в отношении материальных объектов и духовных ценностей (природные ресурсы, памятники культуры и другие объекты). И, наконец, надведомственные контрольные полномочия, в отличие от полномочий административного надзора, не могут применяться в отношении граждан. Органы надведомственного государственного контроля непосредственно могут применять только меры дисциплинарного принуждения, а применение административной и уголовной ответственности – компетенция суда.

Отличительным моментом в разделении контроля и надзора является и то, что контроль может быть как ведомственного, так и надведомственного характера, надзор же, как правило, надведомственен.

Цель надзора, а точнее надзорной деятельности, охрана правового предписания, нормы права. Можно ли считать эту цель основной для контроля? Анализ деятельности подавляющего большинства контрольных органов показывает, что чаще всего осуществляется во внутрисистемной сфере органов исполнительной власти, и его основной целью является обеспечение эффективности действий контролируемого объекта.

Контроль применим в большей мере к государственному сектору производственно-хозяйственной деятельности, и в меньшей – к негосударственному. Суть же содержания надзорной деятельности ограничивается его целью, определенной нами как деятельность по охране законности. Надзирающий орган в отличие от контролирующего определяет не меру целесообразности, эффективности деятельности наблюдаемого объекта, а лишь следит за правоммерностью ее осуществления. К тому же надзор в отличие от контроля не является функцией государственного управления, хотя ему и присущ ряд общих с государственным контролем признаков (объект, субъект, прямые и обратные связи).

Анализируя выше изложенное, можно сделать вывод, что контроль и надзор следует рассматривать как не тождественные категории. Каждой из них присущи специальные, относящиеся только к ней особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антонова, Н.Б. Теория и методология государственного управления : курс лекций / Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова, Л.С. Вечер. – Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 191 с.
2. Герловская, Е.Е. Административное право : учеб.-метод. пособие / Е.Е. Герловская. – Минск : ЧИУП, 2007. – 226 с.
3. Мах, И.И. Административное право Республики Беларусь : курс лекций / И.И. Мах. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2006. – 541 с.
4. Телятицкая, Т.В. Административное право : учеб.-метод. комплекс / Т.В. Телятицкая, Л.М. Рябцев, А.Н. Шкляревский. – Минск : МИУ, 2006. – 224 с.

УДК 342

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ МИГРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

А.В. ИГОЛКИН

(Представлено: Т.И. ПУГАЧЁВА)

Основное внимание уделено административно-правовому регулированию миграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Республику Беларусь, так как именно вопросы въезда и пребывания иностранных граждан в Республике Беларусь являются наиболее актуальными с точки зрения обеспечения национальной безопасности и охраны общественного порядка.

В регулировании миграции иностранных граждан в Республике Беларусь важное значение играют установленные правовые режимы. Правовой режим представляет собой особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, закрепленных в законодательстве и обеспечиваемых государством для регулирования конкретных областей общественных отношений. В рамках правового режима путем использования специфической комбинации юридических, организационных и иных средств обеспечивается достижение того или иного государственного состояния.

Среди правовых режимов выделяются общие и производные. К первым относятся режимы отраслей права, в том числе административно-правовой. Под административно – правовым режимом понимается определенное сочетание административно – правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия. Оно отражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции.

Одним из наиболее актуальных правовых средств регулирования является административно-правовой режим миграции иностранных граждан в Республике Беларусь.

Как считает Федорако А. И, административно-правовой режим миграции иностранцев в Республике Беларусь есть особый порядок правового регулирования общественных отношений, возникающих в