

УДК 342

Андрей Александрович Кондрашев
кандидат юридических наук,
советник председателя Законодательного Собрания
Красноярского края,
исполнительный директор
научно-исследовательского института
регионального законодательства и правовой политики
Сибирского федерального университета
г. Красноярск, 8-391-251-2121 kondrashev@legis.krsn.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ИНЫЕ ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА В МЕХАНИЗМЕ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ (МЕРЫ ЗАЩИТЫ, КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА)

Статья посвящена институту конституционно-правовой ответственности и иным правовым средствам и механизмам охраны конституционного строя. Более детально автор анализирует отличие контроля от надзора и рассматривает институт «мер защиты права» с нескольких точек зрения.

Административный надзор, государственный контроль, меры защиты, предупреждение, пресечение, принудительные меры, прокурорский надзор, юридическая ответственность.

Конституционно-правовая ответственность не может быть единственной формой (способом) охраны конституционно-правовых отношений от нарушений со стороны субъектов конституционного права. Ответственность реализуется лишь тогда, когда иные правовые механизмы оказались неэффективными для предотвращения наступления вредных последствий. В отраслевых науках, как впрочем и в науке конституционного права, достаточно давно выделяют специфические меры принуждения, именуемые мерами защиты (безопасности). Кроме того, особое место в системе правовых средств, используемых для предотвращения нарушений или сокращения причиненного публичным правоотношением вреда, играют меры контроля (надзора), которые применяются органами государственной власти различных видов и принадлежащим к разным ветвям власти.

При этом нельзя говорить о том, что меры защиты или контроля изначально ущербны по сравнению с мерами юридической ответственности: они играют разную роль в государственном охранительном механизме. Зачастую применение мер защиты или контроля

предшествует использованию мер ответственности, в иных случаях они могут использоваться совершенно самостоятельно.

В теории права и отраслевых науках большинство авторов выделяют целую систему государственных принудительных мер. Так, по С.С. Алексееву, меры государственно-правового принуждения выражаются в виде профилактических, превентивных мер, юридических санкций за правонарушение в виде мер защиты и мер ответственности [3, с. 272].

В.Д. Ардашкин выделяет превентивные средства, меры защиты, принудительные процессуальные действия и юридическую ответственность [8, с. 36].

По мнению В.В. Серединой к основным видам государственно-правового принуждения можно относить следующие меры: пресечения (процессуального обеспечения); превенции (предупреждения); правовосстановления (защиты субъективных прав и обязанностей); юридической ответственности (наказания правонарушителей) [56, с. 75].

Если же говорить о подходах к классификации мер ответственности иных принудительных средств, то достаточно распространена следующая градация форм принуждения в праве: 1) меры предупреждения (профилактики, превенции); 2) меры пресечения; 3) меры процессуального обеспечения; 4) меры защиты и правовосстановительные меры; 5) меры юридической ответственности [10, с. 34; 11, с. 37; 42, с. 403-404].

Согласно же иной классификации наряду с мерами юридической ответственности следует выделять либо только меры защиты [2, с. 9], либо еще дополнительно меры безопасности [20, с. 58; 57, с. 10], которые охватывают собой как средства, применяемые в рамках предупреждения правонарушений, так и в рамках их пресечения и восстановления нарушенных прав.

В конституционном праве теория мер защиты не получила пока должного освещения в соответствующих исследованиях, но отдельные авторы заявляют, что не все меры принудительного воздействия в конституционном праве следует рассматривать как меры ответственности [20, с. 58; 57, с. 10]. В связи с этим особый интерес представляет для установления возможностей применения в рамках конституционного права концепция мер защиты, получившая обоснование в работах по административному, гражданскому, семейному и трудовому праву начиная с 60-х гг. XX в. [4, с. 184-189; 5, с. 379-381; 7, с. 162-164; 9, с. 34-38; 59; 67, с. 57-59; 72, с. 91-95].

В отраслевых науках имеется несколько подходов к пониманию института « мер защиты права».

Некоторые исследователи [21, с. 626; 31, с. 96; 46, с. 131] ставят категорию «защита права» в один ряд с субъективным правом, а точнее с таким его элементом, как правопритязание. Такой подход к исследованию мер защиты имеет право на существование, так как

связывает защиту права с деятельностью суда и иных компетентных органов.

Другой подход ориентирует на то, что категорию «защита права» можно рассматривать как самостоятельную правовую категорию, не входящую в понятийный ряд других категорий, таких как субъективное право. Ее функциональное назначение – обеспечение и восстановление правопорядка, предупреждение правонарушений [26, с. 78]. Категория защиты права является комплексной и включает в себя меры защиты, меры юридической ответственности и саму правоприменительную деятельность по их реализации.

Самой распространенной точкой зрения выступает позиция, согласно которой меры защиты рассматриваются в качестве самостоятельной формы государственного принуждения [19, с. 103; 37, с. 20; 59, с. 94]. Как верно отмечает С.В. Евдокимов, «...к понятию мер защиты не следует относить только меры восстановительного характера. Защита права осуществляется не только восстановительными средствами, но и посредством превентивных, пресекательных мер. Меры защиты – понятие более широкое и включает в себя правовосстановительные меры (наряду с превентивными мерами, мерами пресечения и др.)» [34, с. 11].

Итак, анализ различных точек зрения ученых, исследующих меры защиты в охранительном механизме государства, показывает, что они понимаются, во-первых, как разновидность правопритязания, своего рода самостоятельного способа самозащиты права; во-вторых, отождествляются с защитой права, понимаемой как определенная система правовых средств борьбы с правонарушениями; в-третьих, рассматриваются как универсальное юридическое средство, которое выполняет наряду с восстановительной, превентивную и пресекательную функции.

Представляется обоснованным, что понятие мер защиты Г.Я. Стоякин определяет как «средства правового воздействия, применяемые к обязанному субъекту независимо от его вины и направленные на защиту субъективного гражданского права или правопорядка путем восстановления имущественных или личных неимущественных благ управомоченного или путем пресечения действий, нарушающих право» [59, с. 94].

И.Л. Петрухин указывает, что под мерами защиты правопорядка «следует понимать применение компетентными органами государства правовосстановительных санкций или других принудительных мер для восстановления нарушенного правопорядка, обеспечения обязанностей, возложенных на гражданина, общественную или государственную организацию, чтобы способствовать реализации права, осуществление которых по тем или иным причинам затруднительно для гражданина» [50, с. 80]. По мнению А.А. Левкова, «меры защиты – это правовые средства, не относящиеся к мерам

юридической ответственности и мерам безопасности, установленные в законодательстве и направленные на восстановление права, обеспечение его исполнения, на предупреждение и пресечение правонарушений» [43, с. 7]. А.П. Александрова считает, что меры защиты это средства воздействия, не запрещенные законодательством РФ, с целью пресечения или предупреждения нарушений прав и охраняемых законом интересов и восстановления нарушенного состояния, включающих в себя меры предупреждения, меры пресечения и правовосстановительные меры [2, с. 9].

К числу признаков, характеризующих меры защиты в науке относят следующие: они являются юридическими средствами; основаны на государственном принуждении, обеспечиваются или гарантируются им; их реализация гарантируется государством; могут быть закреплены как в санкции, так и в диспозиции нормы права; осуществляют восстановительную и превентивную функции; могут быть реализованы как в процессуальной, так и внепроцессуальной форме; основанием их применения выступают разнообразные юридические факты, которые могут быть как правомерными, так и противоправными; реализуются в охранительных правоотношениях [19, с. 105].

С точки зрения сторонников указанной концепции, меры защиты отличаются от мер юридической ответственности по нескольким позициям.

Во-первых, для их применения достаточно наступления указанных в законе юридических факторов, действий или событий вне зависимости от нарушения нормы прав, практически отсутствует процедура доказывания, осуществляемая управомоченными государственными органами, в отличие от юридической ответственности, где необходимо доказывать наличие всех элементов правонарушения (его состава).

Во-вторых, для использования этих мер не требуется такое основание ответственности, как вина. Она может быть, а может и отсутствовать вообще.

В-третьих, меры защиты используются в целях охраны (защиты) интересов общества от каких-либо опасных и вредоносных посягательств на правопорядок или на осуществление деятельности, охраняемой законом, а также для восстановления нарушенных прав как реакция на факт невыполнения юридических обязанностей и нарушения субъективных прав, а не санкции в виде последствия правонарушения (всех элементов его состава).

В-четвертых, меры защиты могут быть реализованы самими потерпевшими без обращения за помощью к государственным органам.

В-пятых, в рамках использования мер защиты карательная функция по отношению к субъекту, к которому применяются меры защиты, просто отсутствует.

В-шестых, при применении мер защиты отсутствует осуждение и дополнительное обременение (дополнительная обязанность [28, с. 118-127; 58, с. 129-133; 62, с. 19,22; 65, с. 60]).

С.Н. Братусь выступает против разграничения юридической ответственности и мер защиты. Принудительное исполнение юридической обязанности – это также юридическая ответственность. Возмещение ущерба является и мерой защиты, и мерой ответственности [23, с. 85-86]. Такой же точки зрения по существу придерживается Д.Н. Бахрах. Поэтому он включает в состав ответственности и восстановительные меры, и меры пресечения, и меры взыскания [13, с. 28-29, 66-67].

Представляет особый интерес по этой проблеме позиция М.Д. Шиндяпиной. Она признает общим признаком мер юридической ответственности их обеспечение государственно-правовым принуждением. Вместе с тем, по ее мнению, меры защиты являются первичными правоохранительными средствами. Они направлены на предотвращение правонарушений, ряд мер защиты применяется при отсутствии правонарушений (виндикация имущества у добросовестного приобретателя, признание авторства, вычет из зарплаты излишне полученных сумм в результате арифметической ошибки и др.). Некоторые меры защиты применяются к лицам, совершившим деяния с признаками правонарушений. В зависимости от решения вопроса по установлению состава правонарушения лицо, к которому были применены меры защиты, может быть подвергнуто юридической ответственности или освобождено от нее. При применении мер защиты оказывается вполне достаточным только принуждение к исполнению юридических обязанностей. Соотношение мер ответственности и мер защиты представляется ей как различные уровни познания совершенного или возможно совершенного в будущем правонарушения. Применение мер защиты или мер ответственности зависит от объема и содержания информации, которой обладает правонарушитель [68, с. 20-21].

Таким образом, в литературе и законодательстве отсутствует единый подход к критериям разграничения мер защиты и юридической ответственности. Следует согласиться с В.М. Ведяхиным, что «меры защиты, с одной стороны, в большинстве случаев тесно связаны с правонарушениями, противоправным поведением. Необходимость выделения мер защиты была обусловлена в свое время, видимо, тем, что правовые последствия противоправных деяний не всегда можно было обозначить в качестве мер юридической ответственности ввиду отсутствия, например, вины у субъекта, нарушившего чье-либо право или законный интерес.

С другой стороны, нельзя связывать меры защиты не только с правонарушением, но и с противоправным деянием, так как некоторые меры защиты носят не восстановительный, а предупреждающий

(например, право «вето» Президента, право на забастовку), правообеспечительный (признание права на что-либо, взыскание алиментов, самозащита) характер. Иначе говоря, меры защиты выходят за пределы правонарушения, противоправного деяния и имеют самостоятельное содержание и назначение» [25, с. 30].

Каково же наше отношение к возможности существования в конституционном праве института мер защиты? Поясним подробнее.

Можно согласиться с теми авторами, которые утверждают, что многие из мер защиты, выделяемых в различных отраслях права, фактически являются первичными средствами охраны нарушенных правоотношений, выступая в качестве мер, предшествующих финальному наказанию (применению мер конституционно-правовой ответственности), но в то же время они могут рассматриваться как принудительные средства, используемые в ходе развития правоотношения ответственности. В этой связи зачастую представляется, что полное отграничение мер защиты от ответственности неправомерно, иначе возможны реальные проблемы в процессе правоприменения. Особенно очевиден этот факт при анализе оснований и условий привлечения к ответственности и использования мер защиты, так как их жесткая дифференциация способна породить (и уже порождает) случаи произвольного толкования судами и иными правоприменительными органами норм закона, предусматривающих применение принудительных мер.

Применение мер защиты во многих случаях предшествует применению мер ответственности (меры задержания в административном или уголовно-процессуальном праве, привод обвиняемого в уголовно-процессуальном праве или предупреждение или приостановление деятельности общественного объединения в конституционном праве) и может квалифицироваться как этап или стадия длящегося правоотношения ответственности (своего рода «предответственности», в отличие от юридической ответственности в классическом ее понимании). Как обоснованно доказывает М.Д. Шиндяпина, правоотношение ответственности состоит из трех стадий: возникновение юридической ответственности, конкретизация юридической ответственности и реализация юридической ответственности. Стадия возникновения юридической ответственности заключается в возникновении права государства на применение мер ответственности за совершенное противоправное деяние и обязанность правонарушителя понести обременение личного, имущественного или организационного характера, составляющее ядро этих мер. В ходе конкретизации юридической ответственности идет процесс уточнения вида и меры конституционной ответственности на протяжении познания правонарушения уполномоченными государственными органами. На заключительной стадии – реализации юридической ответственности – устанавливается вид и мера ответствен-

ности и последняя непосредственно воплощается в несении различных обременений правонарушителем [69, с. 9-10]. Соответственно, меры конституционно-правовой (и любой другой отраслевой юридической ответственности «в чистом виде» как итоговая оценка правонарушения компетентными органами) получают свое реальное воплощение лишь на третьей стадии отношения юридической ответственности – с момента вступления в законную силу юрисдикционного акта либо с момента добровольного восстановления нарушенного права лицом, нарушившим правовые предписания. Меры же пресечения могут быть реализованы уже на второй стадии, то есть с момента обнаружения правонарушения компетентными органами или самим потерпевшим в указанных законом случаях [68, с. 45-46, 61-62]. Но в литературе имеются и другие точки зрения на проблему выделения стадий юридической ответственности [22, с. 21-23; 73, с. 46; 47, с. 99; 54, с. 11; 55, с. 67].

В конституционном праве к таким мерам, выступающими своего рода «первым» звеном в более сложном правоотношении конституционно-правовой ответственности, является такая известная конституционная санкция, как предупреждение. Она используется тогда, когда факт нарушения нормы фактически существует, но само нарушение не является существенным. Так, согласно ст. 39 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» [75], в случае нарушения политической партией Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, данного федерального закона и иных федеральных законов федеральный уполномоченный орган выносит политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее двух месяцев. Следует заметить, что следующая санкция – приостановление деятельности политической партии – может быть реализована только при условии применения предупреждения и неисполнения, содержащегося в нем правового предписания об устранении выявленного нарушения.

Другим примером служит норма ст. 9 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [76], предусматривающая, что в случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации приняты конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение

шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации. Только после применения предупреждения Президент может распустить законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

В то же время в определенных случаях, выделение мер защиты в качестве самостоятельной категории имеет под собой теоретическую основу и практические основания в конституционном праве. Кстати, властно-организационные санкции (меры позитивной конституционно-правовой ответственности) также можно рассматривать в качестве особой разновидности мер защиты. Причем особенность этих мер состоит в том, что основанием их применения выступают выявленные проблемы в конституционном механизме осуществления государственной власти (неэффективность, ошибки, конфликты и пр.). Иными словами, их сущностной парадигмой являются политические и социально-экономические условия реализации властных полномочий.

Большинство мер защиты в конституционном праве применяются в целях: 1) предотвращения возможных правонарушений, 2) недопустимости даже потенциальной угрозы государственным интересам (интересам общества), 3) средства устранения формального несоответствия предписания, содержащегося в одной норме требованиям другой нормы.

В рамках примера *первого варианта* использования мер защиты в конституционном праве можно привести ст. 74.1. Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [77], предусматривающая такую санкцию, как удаления главы муниципального образования в отставку по решению Представительного органа муниципального образования по инициативе депутатов

представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Основаниями для применения в частности выступают такие случаи, как решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий в виде образования просроченной задолженности или нецелевого использования субвенций или же неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд. С одной стороны, в случае нарушения конкретной правовой нормы главой муниципального образования налицо будет применение меры конституционно-правовой ответственности, с другой стороны, эта санкция может применяться и как мера защиты. Иной вариант – ст. 6 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [78], устанавливающая такую санкцию, как предостережение. Она применяется «при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, и при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности». В этом случае Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель либо подчиненный ему соответствующий прокурор или его заместитель направляет руководителю общественного или религиозного объединения либо руководителю иной организации, а также другим соответствующим лицам предостережение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований объявления предостережения.

Для описания *второго варианта* использования мер защиты в конституционном праве приведем следующий пример. В соответствии со ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [79] в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, 1) незаконно находящегося на территории Российской Федерации, 2) либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, 3) а также в случае если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящегося в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или

лица без гражданства в Российской Федерации. Указанная санкция в третьем случае выступает именно как мера защиты государственных (общественных) интересов от угрозы, которая может быть реализована потенциально опасным субъектом (иностранным гражданином). Согласно ст. 9 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [80], такая конституционно-правовая санкция как отказ в выдаче либо аннулирование вида на жительство может использоваться как мера защиты в случае, если иностранец является наркоманом, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих или если он не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства, за исключением случая, если иностранный гражданин признан нетрудоспособным.

При характеристике *третьего варианта* использования мер защиты наглядным примером может служить норма, содержащаяся в ч. 4 ст. 76 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [81], согласно которой регистрация кандидата (списка кандидатов), выдвинутого политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением, аннулируется избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), на основании вступившего в законную силу решения суда о приостановлении деятельности либо ликвидации соответственно политической партии, ее регионального отделения, иного структурного подразделения. Регистрация кандидата, выдвинутого иным общественным объединением, аннулируется избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата, на основании решения соответствующего должностного лица или органа о приостановлении деятельности общественного объединения (если это решение не обжаловано или не признано судом незаконным) либо в случае ликвидации общественного объединения.

Таким образом, меры защиты в конституционном праве существуют, и их количество может возрасть по причине усиления государственного вмешательства с целью наиболее детального регулирования различных публично-правовых институтов. Другой вопрос – какую роль меры защиты выполняют в механизме защиты публично-правовых отношений? Главным образом меры защиты в конституционном праве служат цели предотвращения правонарушений даже при отсутствии факта объективно-противоправного деяния. Они являются средством реализации и защиты государст-

венных (общественных) интересов, когда необходимо принудительно ограничить права граждан или организаций, либо ограничить или лишить полномочий государственный орган (должностное лицо).

Не менее значимой принудительной формой охраны конституционных правоотношений от нарушений может рассматриваться *институт контроля (надзора)*. Институт контроля является одним из важнейших организационно-правовых способов обеспечения законности в конституционно-правовых отношениях. Меры контроля (надзора) применяются и в качестве предваряющих процесс использования конституционных санкций и одновременно с ними, а также после применения меры конституционно-правовой ответственности к субъекту, нарушившему предписания конституционно-правовой нормы.

Что же представляет собой контроль (надзор) в общетеоретическом смысле?

В широком смысле можно сказать, что контроль в целом не что иное как осуществление функции, которая реализуется в том, чтобы проверять, наблюдать, отслеживать то или иное явление. Так, В. Орландо полагал, что функция контроля имеет целью осуществление постоянного и активного надзора со стороны парламента над всеми администрациями [48, с. 134]. Г. Еллинек под контролем понимал проверку важных для государства действий его органов и членов с точки зрения соответствия их определенным нормам. Он также считал, что контроль может быть политическим и правовым (в правовой входят административный, финансовый и парламентский) [35, с. 530].

В узком смысле контроль часто связывают с какой-либо конкретной функцией управления, например планированием, когда с помощью контроля выявляют те или иные недостатки в утвержденном плане, предотвращая его невыполнение. Под контролем подразумевается также проверка деятельности кого-либо или чего-либо. Более широкий смысл в понятие «контроль» в сфере государственного управления вкладывается при определении его как проверки соблюдения и выполнения требований нормативных правовых актов, решений, планов, стоящих задач.

Контроль осуществляется на различных этапах управленческой деятельности, например в ходе обобщения, анализа, планирования, то есть контроль является «сквозной» функцией. Контроль в науке управления рассматривается в качестве элемента, функции управления, а реализуется, как правило, на завершающем этапе управленческой деятельности, когда субъект контроля сопоставляет полученные результаты с показателями, заложенными в принятых решениях, и принимает определенное решение в отношении проверяемого субъекта.

Государственный контроль, с одной стороны, – это составная часть всякого рода социальных (управленческих) работ, а с другой – самостоятельная функционально обособленная деятельность. Его

сущность заключается в том, что уполномоченные органы государственной власти и их должностные лица, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, соответствует ли деятельность органов публичной власти и их служащих законодательству и поставленным перед ними задачам, установленным требованиям; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонения от поставленных целей и способов их достижения; принимают меры по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных. Целью контроля выступает сравнение реального положения дел в контролируемых органах, с тем, которое должно быть, то есть проверка полноты и своевременности выполнения требований нормативных правовых актов, соблюдения критериев законности и целесообразности в административной деятельности [14, с. 212; 15, с. 15; 18, с. 73; 24, с. 34; 29, с. 23; 30, с. 75; 36, с. 200; 64, с. 55; 71, с. 446-447].

Сущность контроля как относительно обособленной части управленческой работы заключается в наблюдении за соответствием действий подконтрольного объекта тем предписаниям, которые он, (объект) получил от управляющего звена (органа, должностного лица) [61, с. 7]. Вместе с тем контроль имеет целью не только выявление отклонений, но и улучшение организации деятельности подконтрольных органов, устранение и недопущение ошибок, нарушений, злоупотреблений, правонарушений впредь, то есть в ходе и по результатам контроля реализуется не только «выявительная» функция, но и организационно-управленческая, а также превентивная [63, с. 14-15].

В соответствии с полномочиями различных государственных органов и их подразделений типовой механизм государственного, в том числе таких его видов как президентский, правительственный, парламентский, банковский, включает в себя комплексную систему мер, позволяющих субъектам контроля своевременно и в полном объеме получать необходимые сведения о состоянии деятельности подконтрольных органов (например органов исполнительной власти), выявлять отклонения от установленных нормативными правовыми актами требований, правил, порядка осуществления деятельности подконтрольными органами; принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений, а также восстановлению и реализации нарушений требований, невыполненных решений; принимать предусмотренные законодательством адекватные выявленным нарушениям в ходе контроля меры для привлечения к соответствующим видам ответственности должностных лиц, виновных в совершенных (допущенных) нарушениях [63, с. 23].

Таким образом, следует сделать вывод, что многие авторы считают контроль более широким понятием чем юридическая ответственность, рассматривая применение мер юридической ответственности как четвертый этап государственного контроля.

Понятие контроля применительно к нашему исследованию можно рассматривать в нескольких значениях в сопоставлении с таким понятием, как конституционно-правовая ответственность.

Во-первых, контроль можно рассматривать как понятие более общее, когда применение мер ответственности будет выступать одной из его стадий.

Во-вторых, контроль может выступать совершенно самостоятельным правовым явлением, так как он имеет свои правовые средства, формы процессуального осуществления, специальных субъектов. Например, в рамках парламентского контроля используются такие формы, как интерpellация, создание комиссий депутатского расследования, парламентские запросы, деятельность Уполномоченного по правам человека, контроль Счетной Палаты и пр. [38, с. 15-22, 156-182].

В-третьих, контроль традиционно в ряде случаев просто отождествляется с некоторыми видами конституционно-правовой ответственности. Например, нормоконтроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ, когда происходит выявление нарушения закона и одновременно применяется соответствующая мера ответственности – признание акта неконституционным.

Понятие « контроль » нередко трудно отличить от понятия *надзор*. Во многих случаях их рассматривают как общее и частное, а в других как однопорядковые явления. В государственведческой литературе говорится только о контроле [32], в других исследованиях о надзоре, либо о контроле и надзоре [15]. В науке имеются и суждения, отождествляющие контроль и надзор [40, с. 231].

В некоторых законодательных актах эти понятия употребляются как вообще не связанные между собой. Так, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [82] оба рассматриваемых понятия употреблены в одном ряду. Между тем какое-либо различие этих понятий, как показывает анализ содержания данного постановления, не усматривается.

В теории управления можно выделить несколько подходов к соотношению контроля и надзора. Одни ученые считают, что надзор есть разновидность контроля (так называемый суженный контроль) [12, с. 609; 17, с. 17; 39, с. 193; 52, с. 104; 60, с. 13; 70, с. 97-104], другие выделяют надзорную деятельность как самостоятельную [33; 51; 53, с. 69-78], третьи вообще не разделяют контроль с надзором, рассматривая их как идентичные [41, с. 7].

По нашему мнению, соотношение понятий надзор и контроль несколько глубже, чем соотношение общего и частного или просто двух особых институтов.

Можно согласиться с А.М. Тарасовым, что « будет логично соотносить понятия « контроль » и « надзор » как соотношение обще-

го, имеется в виду контроль, и частного имеется в виду надзор» [63, с. 103-104]. В общетеоретическом смысле вряд ли кто будет спорить, что понятие «контроль» является родовым или общим по отношению к таким его формам реализации (составным частям), как проверка, ревизия, аудит, инспектирование, а также и по отношению к такой специальной форме, какой является надзор.

Но с другой стороны, нельзя не заметить, что в узкоспециализированном аспекте как деятельность специально уполномоченных государственных органов, наделенных правом на принятие обязательных для исполнения актов и применения ряда особых принудительных средств в отношении не подчиненных им органов, надзор имеет существенные отличия от контроля. Приведем несколько определений такого рода различий между контролем и надзором, выдвинутых в науке административного права. Так, Л.Л. Попов и Д.М. Овсянко определяют контроль как систему наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров, а административный надзор – как постоянное, систематическое наблюдение специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности [1, с. 438-454].

В.П. Беляев определяет сущность контроля как форму юридической деятельности, заключающуюся в сборе и обработке информации о фактическом выполнении нормативных предписаний и принятии мер по предупреждению и пресечению допущенных нарушений (отклонений). Надзор, по мнению автора, как деятельность специально уполномоченных субъектов по разрешению конкретных юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов, свойственен только органам прокуратуры [15, с. 8].

В теории существует известная позиция, что предметом контроля является соблюдение законности, целесообразности и эффективности использования подконтрольными субъектами своих полномочий, в отличие от предмета надзора, который включает только соблюдение законности (выполнения обязательных предписаний) действий поднадзорного субъекта. Целесообразность – один из главных отличительных признаков контроля от надзора [12, с. 394; 27, с. 101; 44, с. 57-61; 45, с. 181; 48, с. 99-101]. Однако нужно специально отметить, что в практической работе уполномоченных органов государственной власти функции контроля и надзора четко разграничить не представляется возможным, надзор неотделим от деятельности любых контрольных органов. Причина этого видится в первую очередь в отсутствии разграничений этих понятий на нормативном уровне, смешивании их содержания [66, с. 12].

По мнению Ю.А. Андреевой, необходимо четко разграничить эти понятия с точки зрения их субъектного обеспечения, а именно

отказаться от сопоставления данных терминов как общего и частного в функциональном аспекте. Она предлагает рассматривать контроль в качестве одного из функциональных направлений деятельности органов исполнительной власти, а надзор – в качестве основной профилирующей субъектно-определенной функции органов, специализированных в области надзора [6, с. 7].

Таким образом, можно сделать вывод, что с точки зрения осуществления государственных функций управления, эти термины (понятия) можно различать: контроль является одной из функций любого государственного органа или органа местного самоуправления, он пронизывает его работу в качестве одного из направлений деятельности в отношении подведомственных структур. Надзор является формой узкоспециализированной деятельности специально созданных государственных органов, и их полномочия распространяются на неподчиненные им органы и учреждения. Кроме того, надзорные органы, как правило, обладают особыми правоохранительными средствами осуществления контроля: те, к кому они были применены, обязаны исполнять содержащиеся в них правовые предписания.

В ходе надзора, как правило, не предусматривается вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа (должностного лица). Особенностью компетенции надзорных органов является наличие специальных правомочий, не связанных с подчиненностью контролируемых органов (субъектов управления), что характерно и для органов, осуществляющих надведомственный (внешний) контроль. Таким образом, специфика деятельности надзорных органов проявляется в ограничении пределов компетенции, связанной с осуществлением надзора за законностью действий поднадзорного субъекта управления. Перечисленные признаки надзора способствуют формированию мнения о том, что надзор, как и контроль, является самостоятельной функцией, элементом управления и коренным образом отличается от понятия контроль.

Для контроля в отличие от надзора характерно то, что он не ограничивается только кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний. Контрольные органы устанавливают не только то, было ли нарушено действующее законодательство, но и, как правило, то, насколько правильно, своевременно, целесообразно и эффективно были использованы подконтрольными органами предоставленные полномочия. Таким образом, различие понятий «контроль» и «надзор» в достаточно распространенном понимании заключается в широте охватываемой обследованной подконтрольной сферы деятельности, а также в специфике методов и правовых форм воздействия.

Государственный надведомственный контроль осуществляется Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Рос-

сийской Федерации, Правительством Российской Федерации, а также рядом федеральных органов исполнительной власти. Все эти органы имеют строго очерченную в законодательстве Российской Федерации компетенцию.

Президентский контроль осуществляется с помощью Главного контрольного управления Президента Российской Федерации и ряда других органов.

Так, согласно Указу Президента РФ от 08.06.2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» [74] основными задачами Управления являются следующие: контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации; контроль за реализацией общенациональных проектов; контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации; контроль за реализацией ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, бюджетных посланий Президента Российской Федерации и иных программных документов Президента Российской Федерации.

Федеральное Собрание Российской Федерации является представительным и законодательным органом Российской Федерации. В основном его контрольная деятельность ограничивается обсуждением проектов и принятием законов. Контроль Федерального Собрания в данной области может осуществляться и через деятельность отдельных депутатов, в частности через направление ими депутатских запросов в те или иные органы, создание комиссий депутатского расследования, заслушивание отчетов Правительства об исполнении федерального бюджета, вопросов депутатов к членам Правительства.

Правительство Российской Федерации осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации исполнительную власть в Российской Федерации, принимает постановления и распоряжения по различным вопросам государственной жизни и организует контроль за выполнением таких постановлений и распоряжений.

В науке различаются два основных вида надзора: прокурорский и административный.

Административный надзор – это, с одной стороны, разновидность надведомственного контроля, а с другой – форма его реализации. Надзор непосредственно связан с соблюдением подконтрольными (поднадзорными) органами, их подразделениями

обязательных требований законов и других нормативных правовых актов.

Административный надзор можно рассматривать и как специфический вид или форму контроля, и как самостоятельную правовую категорию. Отличие состоит лишь в степени научного обобщения и особенностей использования в практической правоохранительной деятельности. Суть административного надзора заключается в систематическом наблюдении специальными органами, например органами федерального надзора, за исполнением действующих в сфере управления разнообразных специальных норм, общеобязательных правил, закрепленных в федеральных законах и других нормативных правовых актов.

К субъектам государственного административного надзора относятся различные федеральные службы, подведомственные Правительству РФ и федеральным министерствам. К службам финансового надзора, например, относятся Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу, подведомственные Минфину России, а также Федеральная служба по финансовым рынкам, находящаяся, как и Федеральная таможенная служба, в непосредственном подчинении Председателя Правительства РФ.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О Прокуратуре РФ» [83] Прокуратура является самостоятельным государственным органом с вертикально централизованной системой подчинения. Деятельность прокуратуры распространяется преимущественно на сферу правовых отношений и представляет собой специфическую форму государственно-правового воздействия на это отношения.

В соответствии со ст. 1, 21, 26, 29 и 32 Закона «О Прокуратуре РФ» объектами прокурорского надзора являются:

– соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте (ст. 21);

– соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, ор-

ганами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (ст. 26);

– соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законности решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (ст. 29);

– соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания; законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы (ст. 32);

– надзор за исполнением законов судебными приставами (ст. 1).

При этом в рассматриваемом законе установлено, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, в том числе органы, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (например Уполномоченного по правам человека в РФ), не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Надзор за исполнением законов органами прокуратуры осуществляет систематически, в плановом режиме, в том числе на основании поступившей информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзорные функции за административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов.

К средствам прокурорского надзора следует отнести протест (ст. 23 закона), представление (ст. 24 закона), постановление (ст. 25 закона), предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1. закона). Они обладают разной формой обязательности в отношении поднадзорных органов и должностных лиц.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что средства контроля и надзора являются особой формой правоохранительной деятельности, направленной на выявление и устранение допущенных нарушений, в том числе и конституционного законодательства, предотвращение возможных нарушений законов и на устранение из правового пространства актов посредством информирования органов, их издавших, об их незаконности. Контроль и надзор выступают в качестве своего рода формы «мягкого» наказания правонарушителей или лиц, которые могут совершить правонарушения, когда контролирующий (надзирающий) орган выявляет то или иное действие, не соответствующее требованиям конституционно-правовой

или любой иной отраслевой нормы, и прилагает усилия для того, чтобы правонарушитель либо не допускал более серьезных нарушений, которые могли бы послужить основанием для применения мер юридической ответственности, либо самостоятельно устранил нарушение, либо процесс сбора необходимых доказательств и контроль (надзор) плавно «перетекают» в начальную стадию «правоотношения» юридической ответственности (когда, например, прокурор обращается в суд с заявлением о признании нормативного акта недействующим или самостоятельно возбуждает административное производство).

Контроль и надзор в том или иной мере являются функцией любого государственного органа или органа местного самоуправления. Они предназначены для того, что выявить возможное отклоняющееся поведение субъектов права, не допустить рецидивов, обладая рядом специальных форм воздействия, в других случаях формируя необходимую доказательственную базу для применения различных мер юридической ответственности, в том числе и конституционно-правовой.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2006. 703 с.
2. *Александрова А.П.* Защита социально-экономических прав и свобод: Общетеоретический анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002. 28 с.
3. *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 1981. Т. 1. 360 с.
4. *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. Норма права и правоотношения. Курс лекций: Учеб. пособие. Вып. 2. Свердловск, 1964. 226 с.
5. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: основные вопросы общей теории социалистического права. Свердловск, 1972. Т. 1. 396 с.
6. *Андреева Ю.А.* К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс, 2009. № 2. С. 6-8.
7. *Ардашкин В.Д.* Меры защиты как общеправовая научная категория // Актуальные проблемы социалистического государства и права. М., 1974. С. 162-166.
8. *Ардашкин В.Д.* О принуждении по советскому праву // Советское государство и право, 1970. № 7. С. 33-39.
9. *Базылев Б.Т.* Сущность санкций в советском праве // Правоведение, 1976. № 5. С. 32-38;
10. *Базылев Б.Т.* Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск, 1985. 120 с.
11. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность: Учеб. пособие. М., 1999. 112 с.
12. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник для вузов. М., 2000. 640 с.
13. *Бахрах Д.Н.* Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. 334 с.
14. *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. 272 с.
15. *Беляев В.П.* Контроль и надзор как форма юридической деятельности: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. 55 с.

Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность и иные правовые средства охраны конституционного строя (меры защиты, контроля, надзора)

16. *Беляев В.П.* Контроль как форма юридической деятельности и гарантия законности // *Право и политика*, 2004. № 2. С. 9-19.
17. *Бессарабов В.Г.* Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 46 с.
18. *Бессарабов В.Г.* Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 483 с.
19. *Бессолицин А.Г.* К вопросу о понятии мер защиты // *Право и политика*, 2007. № 10. С. 103-107.
20. *Боброва Н.А., Зражевская Т.Д.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Государственно-правовые аспекты. Воронеж, 1985. 154 с.
21. *Брагинский М.И.* Договорное право (общие положения). М., 1997. 681 с.
22. *Брайнин Я.М.* Уголовная ответственность и ее основания в советском уголовном праве. М., 1963. 275 с.
23. *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность. Очерк теории. М., 1976. 215 с.
24. *Бурцев В.В.* Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. Теория и практика. М., 2005. 496 с.
25. *Ведяхин В.М.* Меры защиты как правовая категория // *Право и политика*, 2005. № 5. С. 21-34.
26. *Ведяхин В.М., Шубина Т.Б.* Защита прав как правовая категория // *Правоведение*, 1998. № 1. С. 67-79.
27. *Вершинин В.Р.* Проблемы совершенствования государственного контроля в сфере градостроителей деятельности в условиях административной реформы // *Государство и право*, 2007. № 7. С. 101-107.
28. *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР: государственное и материально-правовое исследование. Воронеж, 1970. 252 с.
29. *Горшенев В.М., Шахов И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. 176 с.
30. *Грачева Е.Ю.* Основные тенденции развития государственного финансового контроля в Российской Федерации // *Правоведение*, 2002. № 5. С. 73-80.
31. *Грибанов В.П.* Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М., 1992. 204 с.
32. *Джагарян А.А.* Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 31 с.
33. *Дмитриев А.Т.* Правовые и организационные проблемы административного надзора Органов Внутренних Дел. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 16 с.
34. *Евдокимов С.В.* Правовосстановительные меры в российском праве. Дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1999. 218 с.
35. *Еллинек Г.* Право современного государства. Общее учение о государстве. СПб., 1908. 619 с.
36. *Зеркин Д.П., Игнатов В.Г.* Основы теории государственного управления: Курс лекций. Ростов-на-Дону, 2000. 448 с.
37. *Кархалев В.М.* Соотношение мер защиты и мер ответственности в гражданском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. 22 с.
38. *Коврякова Е.В.* Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. 192 с.
39. *Козлов Ю.М.* Административное право в вопросах и ответах: Учеб. пособие. М., 2001. 237 с.
40. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1996. 398 с.
41. Контрольные органы и организации России: Компетенция и полномочия: Учебник / Под. ред. А.П. Гуляева. М., 2000. 208 с.

42. *Лазарев В.В., Липень С.В.* Теория государства и права. Учебник для вузов. М., 2000. 511 с.
43. *Левков А.А.* Меры защиты в российском праве. Дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2002. 216 с.
44. *Липатов Э.Г.* Исполнительная власть в России: перспективы и проблемы реформирования // Государственная и муниципальная служба: от качества подготовки – к качеству управления / Отв. ред. С.Ю. Наумов. Саратов, 2007. С. 57-61.
45. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: Учебник. Саратов, 2003. 496 с.
46. *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987. 294 с.
47. *Недбайло П.Е.* Советские социалистические правовые нормы. Львов, 1959. 169 с.
48. *Нетесова М.О.* О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении // Власть, 2007. № 2. С. 97-101.
49. *Орландо В.* Принципы конституционного права. М., 1907. 309 с.
50. *Петрухин И.Л.* Уголовно-процессуальное принуждение и свобода личности // Советское государство и право. 1984. № 4. С. 77-84.
51. *Прозоров А.Л.* Административный надзор в советском государственном управлении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986. 22 с.
52. *Пронина В.С.* Конституционный статус органов межотраслевого управления. М., 1981. 158 с.
53. *Разаренов Ф.С.* О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы советского административного права на современном этапе / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1963. С. 69-78.
54. *Ребане И.* Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советский правопорядок. Вып. 5. Тарту, 1966. 316 с.
55. *Самощенко И.С., Фарукишин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. 240 с.
56. *Серегина В.В.* Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж, 1991. 120 с.
57. *Скифский Ф.М.* Ответственность за конституционные правонарушения. Тюмень, 1998. 16 с.
58. *Ставиский П.Р.* Меры защиты и меры ответственности в советском трудовом праве // Советское государство и право, 1979. № 7. С. 129-133.
59. *Стоякин Г.Я.* Меры защиты в советском гражданском праве. Дисс. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1973. 184 с.
60. *Студенкина М.С.* Государственные инспекции в СССР. М., 1987. 112 с.
61. *Студенкина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 160 с.
62. *Сыроватская Л.А.* Ответственность за нарушение трудового законодательства. М., 1990.
63. *Тарасов А.М.* Государственный контроль в России. М., 2008. 672 с.
64. *Тарасов А.М.* Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности // Право и политика. 2001. № 12. С. 51-60.
65. *Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г.* Юридическая ответственность. Тольятти, 1995. 200 с.
66. *Черкасов К.В.* Контроль как основное направление деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Государственная власть и местное самоуправление, 2009. № 4. С. 22-25.
67. *Шевченко Я.Н.* Средства защиты в гражданском праве // Советское государство и право, 1977. № 7. С. 55-62.
68. *Шиндяпина М.Д.* Стадии юридической ответственности: Учеб. пособие. М., 1998. 168 с.

69. *Шиндяпина М.Д.* Стадии юридической ответственности. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996. 211 с.
70. *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. 301 с.
71. *Шутов Г.С.* Понятие государственного контроля и системы государственных контролирующих органов Российской Федерации // «Черные дыры» в российском законодательстве, 2007. № 6. С.446-447.
72. *Щедрин Н.В.* Меры безопасности: развитие теории, отличительные признаки классификация // Правоведение, 1994. № 4. С. 91-95.
73. *Ярославский В.* Понятие привлечения к уголовной ответственности // Социалистическая законность, 1967. № 4. С. 46-47.
74. Указ Президента Российской Федерации от 08.06.2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004. № 24. Ст. 2395.
75. Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. № 29. Ст. 2950.
76. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. № 42. Ст. 5005.
77. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003. № 40. Ст. 3822.
78. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 30. Ст. 3031.
79. Федеральный закон Российской Федерации от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. № 34. Ст. 4029.
80. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 30. С. 3032.
81. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 24. Ст. 2253.
82. Федеральный закон от 26.12.2008. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
83. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992. № 8. Ст. 366.

RESUME

Andrey Aleksandrovich Kondrashev, Candidate of Law, the adviser of the Chairman of Legislative Assembly of Krasnoyarsk region, the chief executive of research Institute of the regional legislation and legal policy, Siberian Federal University.

Constitutional-legal Responsibility and Other Legal Means in the Mechanism of Protection of Constitutional Order (Measures of Protection, Control and Supervision).

The article is devoted to the institute of constitutional-legal responsibility and other legal means and mechanisms of protection of constitutional order. The author considers in more details the difference between control and supervision and analyses the institute of «right measures of protection» from several points of view.

Administrative supervision, state control, measures of protection, prevention, suppression, preclusion, public prosecutor's supervision, legal responsibility.

Материал поступил в редколлегию 07.10.2010 г.