

УДК 342

Анисимова Ксения Олеговна, магистрант факультета подготовки специалистов для судебной системы (юридический факультет), Крымский филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», Россия, г. Симферополь

e-mail: yaselskaya.ksyu@mail.ru

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА, ПРОБЛЕМЫ ИХ РАЗГРАНИЧЕНИЯ

Аннотация. В статье раскрывается сущность понятий государственного контроля и надзора. Определяются соотношение терминов «контроль» и «надзор», условия повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, эффективность контроля и надзора, соотношение контроля и надзора.

Anisimova Ksenia Olegovna, graduate student, faculty of judicial training (faculty of law), Crimean branch of the Federal state budgetary educational institution of higher education "Russian state University of justice", Simferopol, Russia

e-mail: yaselskaya.ksyu@mail.ru

THE CONCEPT AND ESSENCE STATE CONTROL AND SUPERVISION, PROBLEMS OF DELIMITATION

Annotation. The article reveals the essence of the concepts of state control and supervision. The correlation of the terms "control" and "supervision", the conditions for improving the effectiveness of control and supervision activities are determined.

Key words: control, supervision, control and supervision activities, efficiency of control and supervision, correlation of control and supervision.

Проводимая реформа государственного управления связана не столько с укреплением единства государственной власти, сколько с обеспечением системности и эффективности контрольной и надзорной деятельности. В связи с этим в современных переходных условиях особая актуальность отдается исследованию всех правовых институтов, которые являются необходимыми в формировании демократического, социального, правового государства. В юридической литературе отдается приоритет анализу государственного контроля и надзора как обязательных составных элементов сферы государственного управления.

Контрольная и надзорная деятельность в широком смысле являются самостоятельными автономными государственно-значимыми видами юридической деятельности.

На современном этапе государственный контроль – это деятельность соответствующих органов и их должностных лиц. Данный вид деятельности тесно связан и с иными государственными функциями, он является неотъемлемым элементом функции государственного управления. С другой стороны, сущность контроля состоит в самостоятельной функциональной деятельности органов государства, выражающаяся в сознательной, целенаправленной, положительно организующей деятельности творческого характера [2, с. 11].

Что касается соотношения контроля и основных функций государства, то контроль по отношению к ним является вторичной, вспомогательной функцией, но в то же время объективно необходимой.

Итак, сущность контроля состоит в том, что уполномоченные органы и их должностные лица при помощи предусмотренных законом организационно-правовых форм, способов и средств устанавливают, соответствует ли определенная деятельность органов и лиц законодательным положениям, разнообразным требованиям, регламентам, правилам и конкретным задачам; анализируют итоги взаимодействия субъектов управления и управляемых объектов, отклонения от целей их деятельности; принимают меры по пресечению нарушений и привлечению к ответственности нарушителей.

Государственный надзор характеризуется как функция специально уполномоченных государственных органов и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и неукоснительным соблюдением предписаний законов, других нормативно-правовых актов, которая реализуется по критериям подведомственности определенными органами касаясь конкретных юридических или физических лиц.

Выделяют такие виды надзора – прокурорский и административный. При определении сущности надзора за основу берется прокурорский надзор как вид надзорной деятельности. Данный выбор связан с тем, что он характеризуется как типовая форма юридической деятельности специально созданного органа надзора – прокуратуры. Иные надзорные органы осуществляют надзорную деятельность только по определенным направлениям в пределах своей компетенции, тогда как прокурорский надзор обладает универсальным характером. Основная цель прокурорского надзора – соблюдение Конституции РФ, исполнение законов и законность принимаемых правовых актов.

Наиболее ярко сущность анализируемого прокурорского надзора раскрывается в функциональной составляющей деятельности прокуратуры как надзорного государственного органа. Деятельность прокуратуры ориентирована на обеспечение соблюдения конституционных положений и исполнения законов, предупреждение и пресечение их нарушений, а также принятие мер ответственности к нарушителям.

Сущность какого-либо вида надзора состоит в наблюдении за тем, чтобы определенные органы и лица точно выполняли возложенные на них обязательства, соблюдали установленный законом порядок осуществления поручений и чтобы в случае нарушения такого порядка к ним принимались меры по восстановлению законности и привлечению нарушителей к определенным мерам ответственности. Следовательно, сущность прокурорского надзора в обобщенном виде можно охарактеризовать как обеспечение режима законности и правопорядка в обществе.

Административный надзор заключается в деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц по систематическому мониторингу за точным и единообразным соблюдением, исполнением и применением юридическими и физическими лицами норм права в сфере государственного управления. Данный вид надзора является особой разновидностью государственного контроля, осуществляемый специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами по обеспечению правопорядка и безопасности общества в сфере государственного управления.

Органы, осуществляющие административный надзор, обладают полномочиями на получение информации, применение мер административного предупреждения, привлечение к административной ответственности нарушителей, регистрация, учет и выдача разрешительных документов и нормотворчество в пределах их компетенции.

Проблемы соотношения понятий контроля и надзора связаны прежде всего с тем, что законодатель не желает употреблять отмеченные определения в связи с их сущностью, целями и методами осуществления. На сегодняшний день эти термины используются как тождественные. Так, основа правовой базы государственной надзорной и контрольной деятельности – Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[1]. Даже в самом названии этого нормативно-

правового акта, как и в самом тексте, понятия контроль и надзор употребляются законодателем как синонимы и не разграничиваются.

В виду существующих в законодательстве пробелов, связанных с терминологией, уровень эффективности воздействия этих норм становится очень низким. Проблему возможно разрешить при установлении на законодательном уровне терминологии относительно деятельности контрольных и надзорных структур. Хотя органы надзора и контроля часто действуют в направлении решения общих задач, тем не менее они отличаются по своему правовому положению, используемым в специфической деятельности методам.

Так, Я. А. Гейвандов отмечает следующее: «В отечественной юридической науке концепция соотношения контроля и надзора разработана довольно подробно. И контроль, и надзор в теории российского права и в правоприменительной практике имеют самостоятельное значение и собственное содержание» [4, с. 25]. Такого же мнения придерживается и Е.Ю. Грачёва, отмечая, что контрольные и надзорные органы обладают различными полномочиями относительно проверяемых лиц [5, с. 59].

Стоит еще раз определить критерии разграничения понятий контроль и надзор, исходя из их существенных признаков. Так, контроль характеризуется следующим:

1) осуществляется только в отношении органов и лиц, находящихся в подчинении;

2) в процессе осуществления проверочных полномочий контролирующие органы имеют право вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого объекта. Примером отмеченного служит правомочие должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций на принятие мер по приостановлению или прекращению обработки персональных данных, которая осуществляется с нарушением законодательных требований;

3) контроль предполагает оценивание деятельности контролируемого объекта не только по критерию законности, но и целесообразности;

4) должностные лица контрольных органов обладают полномочием на самостоятельное привлечение к ответственности нарушителей какой-либо сферы (санитарно-эпидемиологического благополучия населения, использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения и других).

Надзор отличается от контроля, исходя из следующих положений:

1) отсутствие отношений подчиненности между надзирающими и поднадзорными органами;

2) деятельность должностных лиц поднадзорных объектов подлежит оценке только с точки зрения законности; вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта не допускается;

3) должностные лица надзорных органов не обладают полномочиями на самостоятельное применение мер взыскания при нарушении требований законности. Они могут только инициировать вопрос о привлечении нарушителя к ответственности перед компетентными органами.

Еще одним критерием разграничения понятий «контроль» и «надзор» служит тот фактор, что контроль может быть и негосударственным. В противовес этому, контроль осуществляется только государственными органами. Также контрольные мероприятия могут проводиться и относительно граждан, тогда как надзор за гражданами не осуществляется [3, с. 206].

В изложенных обстоятельствах состоит различие между органами контроля и надзора, осуществляющих свои функции отдельно, автономно и с определенной спецификой. Также у данных органов имеются существенные различия в правовом статусе. Изложенное соотношение понятий следует учитывать не только ученым, практическим работникам, но и законодателю, поскольку различие состоит не только в терминологии, а и в сущностном наполнении и определенной функциональной принадлежности [6, с. 42].

Таким образом, по нашему мнению, стоит отличать контроль от надзора. Хотя у них и имеются некоторые общие черты, но все же это различные виды

государственной деятельности. Их объединяет цель, которая заключается в обеспечении законности и дисциплины в государственном управлении. Но в отличие от надзора, контроль осуществляется ежедневно и непрерывно широким кругом контролирующих органов. Надзор же осуществляется узким кругом специально уполномоченных субъектов, обладающих публичными властными полномочиями и механизмами воздействия на объекты, которые организационно не подчинены им, и не имеющих полномочий на вмешательство в процесс хозяйственной деятельности поднадзорного объекта.

Подводя итог, следует отметить, что повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти возможно только при последовательном продолжении усовершенствования законодательства как ключевого элемента в механизме контроля и надзора. Необходимым также представляется проведение систематизации и регламентации административной ответственности за правонарушения в сфере контроля и надзора. Еще одним средством, повышающим эффективность контрольной и надзорной деятельности, послужило бы введение так называемых «надзорных каникул», когда ограничивается проведение плановых проверок при длительном отсутствии правонарушений.

Разнообразные исследования контроля и надзора предлагают законодателю и верховной власти радикальный вариант решения проблемы соотношения этих категорий. Этот вариант состоит в признании надзорных полномочий исключительной компетенцией органов прокуратуры, а все остальные структуры (федеральные службы, инспекции, палаты) назвать контрольными, или контролирующими. Тем более на практике такое и существует: прокуратура от имени государства осуществляет надзор за законностью в силу законодательно установленного ее правового статуса, в то время как контролирующие органы призваны контролировать исполнение регламентов, правил, условий.

Таким образом, необходимым следует признать дальнейший научный поиск проблем контроля и надзора, разграничения данных понятий, преследуя

цель понудить законодателя к приведению терминов в соответствие, а практических сотрудников обеспечить четким представлением о природе, сущности и содержании как контроля, так и надзора. В конечном итоге это позволит повысить эффективность контрольной и надзорной деятельности, оптимизировать их.

Список источников:

1. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (часть 1). – Ст. 6249.
2. Алексеев В.В., Вдовенко З.В. Государственный контроль и надзор в современной России // Успехи в химии и химической технологии. – 2015. – № 5. – С. 10–12.
3. Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4 (77). – С. 199–207.
4. Гейвандов Я.А. Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере // Юрист. – 2000. – № 6. – С. 25–26.
5. Грачёва Е.Ю. Финансовый контроль –подотрасль финансового права // Финансовое право. – 2002. – № 2. – С. 57–62.
6. Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль», «надзор» // Социология и право. – 2015. – № 1 (27). – С. 38–46.