

УДК 340.12

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

e-mail: k.anisimova2018@mail.ru

О ВОПРОСЕ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

Аннотация: Анализируются мнения ученых о соотношении понятий контроля и надзора. Рассматриваются сходство и различие этих понятий. Автор высказывает свою точку зрения и аргументирует ее.

Ключевые слова: контроль, надзор, законодательство, органы надзора, органы контроля.

Anisimova Ksenia Olegovna, the undergraduate of faculty of training of specialists for the judicial system (law department), the Crimean branch of Federal state-funded educational institution "Russian State University of Justice", Russia, Simferopol

e-mail: k.anisimova2018@mail.ru

ABOUT THE QUESTION OF THE RATIO OF CONCEPTS CONTROL AND SUPERVISION

Summary: Opinions of scientists on a ratio of concepts of control and supervision are analyzed. The similarity and distinction of these concepts are considered. The author states the point of view and reasons it.

Keywords: control, supervision, legislation, bodies of supervision, control authorities

Одним из актуальных вопросов на сегодняшний день в отношении государственного контроля и надзора является вопрос об определении соотношения данных понятий. Дискуссии на эту тему ведутся многими учеными, так как соотношение понятий контроля и надзора имеет важное теоретическое и практическое значение, однако единого подхода в настоящее время выработано не было.

В теории права контрольная и надзорная деятельность не имеют четкого разграничения, однако, мнения ученых в большинстве своем делятся на три группы. Одни считают, что надзор – это часть контроля, то есть органы надзора относятся к органам контроля [1, 2]. Другие авторы придерживаются мнения о том, что эти два понятия взаимозаменяемые, уравнивая тем самым данные категории [3, 4]. Допустим, Л.А. Галанина указывает на то, что в некоторых ситуациях сложно отличить контрольные полномочия от надзорных. Именно поэтому ни в литературе, ни в законодательстве нет четкого разграничения между этими полномочиями, а указанные органы во многих источниках носят название контрольно-надзорные органы [5].

В научной литературе встречается мнение и о том, что понятия контроль и надзор имеют самостоятельные значения, которые являются разными видами органов управления [6, 7]. С.Г. Нистратов по этому поводу высказал свое мнение о том, что «надзор всегда имеет своим предметом законность, в то время как контроль - не только законность, но и целесообразность» [8].

Под сущностью контроля следует понимать, с одной стороны, функции государственного управления, с другой стороны, деятельность органов власти. В данном понимании отражены различные аспекты сущности контроля, поэтому обе точки зрения не противоречат друг другу, а дополняют.

Понятие сущности надзора заключается в осуществлении государственными органами публичного управления, которые наделены полномочиями применять к не подчиненным им субъектам меры административного принуждения с целью обеспечения ими соблюдения специальных норм и правил. В таком аспекте надзор понимается, как «ограниченный контроль» [9]. Придерживаясь теории Ю.М. Козлова, можно выделить следующие отличия между контролем и надзором: при

осуществлении контроля к субъектам могут применяться как административные меры, так и дисциплинарные, а при осуществлении надзора могут применяться только административные меры, так как субъект не находится в организационном подчинении надзорного органа [10].

По нашему мнению, Ю.А. Андреева дает четкое понятие надзора, говоря о том, что под надзором понимается система законных действий и мероприятий, уполномоченными на то органами и должностными лицами, которые обеспечивают исполнение законов физическими и юридическими лицами, органами местного самоуправления, государственными органами и организациями [11].

Изучая действующее законодательство Российской Федерации в отношении контроля и надзора, мы видим, что имеются некоторые противоречия при трактовке данных понятий.

В Федеральном Законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [12] понятия контроль и надзор являются равнозначными, то же самое прослеживается и в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [13], а также в положениях КоАП РФ [14].

Допустим, в названиях ст. ст. 19.4, 19.5 КоАП РФ указано контроль, а в скобочках надзор, таким образом, законодатель дает нам понять, что эти понятия тождественны. Однако, в ч. 5,8 ст. 19.5 КоАП РФ термин надзор и в ч. 2 ст. 19.5 КоАП РФ термин контроль употреблены как самостоятельные отдельные понятия. Такие нестыковки в отношении понятий контроль и надзор встречаются практически в каждом нормативно-правовом акте Российской Федерации, которые регулируют в тех или иных случаях вопросы государственного контроля и надзора в различных сферах деятельности [15].

Более того, проект Федерального Закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» [16], который был вынесен на рассмотрение в Правительство РФ, также не содержит в себе четких разграничений понятий контроля и надзора. Однако, несмотря на это,

Постановление Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [17] регламентирует такие положения, как государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха, государственный надзор в области использования и охраны водных объектов, федеральный государственный пожарный надзор в лесах и т.д. Вследствие принятого Постановления утратили силу акты, которые обеспечивали государственный контроль в этих сферах. Кроме того, данным Постановлением во многих нормативно-правовых актах были внесены изменения, в результате которых было устранено двоякое значение понятий контроля и надзора в пользу последнего. Таких примеров множество, для наглядности можно привести пример Постановления Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов» [18], в котором в наименовании слова «федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов» произошла замена словами «федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов и региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов».

Проанализировав научную литературу и действующее законодательство Российской Федерации, мы пришли к выводу, что многие признаки, присущие контролю и надзору совпадают. И те, и другие направлены на исполнение и соблюдение законов, целью их деятельности является защита прав и свобод человека и общества в целом, у них существует специальный объект деятельности – это нормативно-правовые акты. Также совпадение заключается в методах деятельности этих органов: они проводят проверки, запрашивают документы для обработки и анализа, истребуют объяснения, проводят экспертные оценки и т.д.

Наряду с этим между данными категориями существуют и определенные различия. Допустим, целью надзора является достижение законности и правопорядка, он требует точного и неуклонного исполнения законов, не разбираясь в целесообразности актов и действий, а контроль ко всему этому обеспечивает еще эффективность и целесообразность.

Однако это вовсе не означает, что надзор не проявляет интереса в отношении результата, который наступает в ходе надзора. Основной идеей надзорных отношений является реализация прав субъективного характера, отчетливо это можно заметить при прокурорском и судебном надзоре.

При реализации надзора действует принцип законности, который сопряжен со строгим соблюдением норм и юридических санкций в результате их неисполнения, а вот при реализации контроля имеют место быть и иные, неюридические основания.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что надзор выступает как ограниченный контроль.

Основные отличия между контролем и надзором можно определить следующим образом:

1. Органам контроля присущи более широкие компетенции по сравнению с органами надзора. Надзор осуществляет свою деятельность исключительно в отношении тех субъектов, которые им не подчинены. Контроль осуществляет свою деятельность в большинстве случаев в отношении подчиненных им субъектов, а также и тех субъектов, которые не подчинены им.

2. При осуществлении надзора в случае выявления нарушений могут применяться меры только административного характера. А в процессе контроля помимо административных мер, могут быть применены меры дисциплинарного взыскания.

3. Органы надзора наделены полномочиями проверять соблюдение определенных правил и норм, а органы контроля осуществляют разностороннюю проверку объектов.

Изучая вопрос о соотношении контроля и надзора, мы пришли к выводу, что понятие контроль имеет свои специфические признаки и является более

объемным понятием по сравнению с надзором, также органы контроля в отличие от органов надзора имеют более широкие полномочия.

Анализ данной темы показал, что в научной литературе и законодательстве России нет четкого определения понятий контроля и надзора. На сегодняшний день ведутся постоянные дискуссии по этому поводу и единой точки зрения пока не выработано. В связи с тем, что не определены место и роль контроля и надзора в регулирующем механизме государства, применение их деятельности в правовом аспекте вызывает затруднения. Учеными-юристами по данной проблематике ведутся дискуссии и возникают многочисленные споры из-за неопределенности четких понятий в действующем законодательстве Российской Федерации. Отсюда и возникают различные взгляды авторов по вопросу соотношения контроля и надзора.

Во избежание правоприменительных коллизий и теоретических споров, необходимо понятия контроль и надзор свести к единообразной форме и дать четкое определение этим терминам. Прежде всего, эта обязанность ложится на законодателя, который должен путем анализа выявить пробелы и противоречия в действующем законодательстве и устранить их, тогда и между учеными исчезнут споры по поводу терминологии данных понятий.

Учитывая вышесказанное, мы не можем не согласиться с мнением Е.С. Изюмовой о необходимости включения понятий контроль и надзор в ФЗ № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». По ее мнению данные понятия необходимо разграничить как самостоятельные отдельные функции государственных органов, при этом указав на их отличия в сфере направленности и широте распространяемого действия.

Список источников:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. - 07.01.2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.
2. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. - 29.12.2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6249.

3. Проект Федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 05.12.2017). URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/>

4. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. - № 11. - 15.03.2004. - Ст. 945.

5. Постановление Правительства РФ от 04.11.2006 № 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов и региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов» // СЗ РФ. – 6.11.2006. - № 45. - Ст. 4713

6. Постановление Правительства РФ от 05.06.2013 № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. - 17.06.2013. - № 24. - Ст. 2999.

7. Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» / Ю.А. Андреева // Административное право и процесс. - 2009. - № 2. - С. 6-8.

8. Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Л.А. Галанина. - М., 2001. - 184 с.

9. Зубарев С.М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении / С.М. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 10. - С. 31-36.

10. Зырянов С.М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти / С.М. Зырянов // Журнал российского права. - 2010. - № 8. - С. 27-33.

11. Изюмова Е.С. Правовое регулирование контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.С. Изюмова. - Челябинск, 2015. - 22 с.
12. Козлов Ю.М. Административное право / Ю.М. Козлов. - М.: Юрист, 1999. - 320 с.
13. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Э.Н. Ренова. - М.: Норма, 2009. - 1028 с.
14. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций / Н.М. Конин. -М.: Юрист, 2004. - 559 с.
15. Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Г. Нистратов. - Волгоград, 2012. - 33 с.
16. Погодина Н.А. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе / Н.А. Погодина, К.В. Карелин // Российская юстиция. - 2012. - № 3. - С. 72-74.
17. Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля / А.М. Тарасов // Государство и право. - 2004. - № 10. - С. 15-25.
18. Шафранов А. Разграничение контрольной и надзорной деятельности в сфере исполнительной власти / А. Шафранов // Право и жизнь. - 2006. - № 91 (1). - С. 5-16.