

ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

УДК 35.076

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР КАК ВИДЫ ВЛАСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СООТНОШЕНИЕ В ДОКТРИНЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

© 2020 А. А. Душкин, А. В. Леженин

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Воронеж, Россия)*

В представленной статье рассматривается и характеризуется сущность контроля и надзора как видов властной деятельности государства, их функции, общие признаки и характерные особенности. Определяется их соотношение в научной доктрине и в действующем российском законодательстве.

Ключевые слова: контроль, надзор, властная деятельность, управление, законность, целесообразность.

Проблема соотношения таких видов государственно-властной деятельности как контроль и надзор в настоящее время, как и много лет назад, остаётся актуальной и до конца не выясненной. Следует отметить, что по данному вопросу в научной литературе как минимум существует три различных точки зрения. Одни учёные считают, что надзор является частью контроля (Ю. А. Андреева) [1]. Другие авторы придерживаются мнения о том, что эти два понятия взаимозаменяемые, уравнивая тем самым данные категории, и считая, что нет особой необходимости выделять их как самостоятельные и автономные виды государственно-властной деятельности (М. Н. Кудилинский) [2]. Однако, встречается мнение, с которым мы полностью согласны, что понятия контроль и надзор являются разными видами управления, имеющими различные цели и задачи. К приме-

ру, С. Г. Нистратов справедливо полагает, что «надзор всегда имеет своим предметом законность, в то время как контроль – не только законность, но и целесообразность» [3]. В научных кругах имеет место также точка зрения, согласно которой к надзорным органам относятся только лишь органы прокуратуры, а все другие органы со схожими функциями следует считать скорее контрольными, чем надзорными [4].

Отметим, что и в действующем российском законодательстве по этому поводу тоже нет достаточно чёткой определённости. До сих пор в законодательстве нет чётких определений названных категорий, выражающих их сущность, цели и способы осуществления присущих им функций. Обратим внимание, что в настоящий момент эти термины упоминаются в российском законодательстве в основном как тождественные. По словам В. П. Беляева в настоящее время «отмечается ситуация, при которой законодатель фактически ... употребляет их в качестве однопорядковых (синонимов), что ... негативным образом ... влияет на чёткое определение функциональной принадлежности контрольных и надзорных структур» [5]. Однако, контрольная и надзорная деятельности, по

Душкин Алексей Александрович – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, студент, alekskrok48@yandex.ru.

Леженин Алексей Валерьевич – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, канд. юрид. наук, доцент, alekseylezhenin@yandex.ru.

нашему мнению, являются самостоятельными и автономными государственными видами властной деятельности и, безусловно, важными и нужными в условиях существующей реальности, т.к. «низкий уровень контроля и надзора со стороны уполномоченных органов ... выступает фактором, оказывающим негативное воздействие на обеспечение общественной безопасности в Российской Федерации» [6].

Следует отметить, что жизнедеятельность государства зависит от эффективной работы во всех отраслях хозяйственной жизни. Органами, представляющими исполнительную власть в Российской Федерации, осуществляется контроль и надзор в различных секторах жизни государства.

Попробуем разобраться в том, что же представляют собой контроль и надзор, каковы их сходства и отличия. Необходимо подчеркнуть, что в современной России существует великое множество контрольно-надзорных органов, осуществляющих координацию разнообразных сфер жизнедеятельности государства, к которым относятся: и государственное управление, и социальная защита, и промышленность, и экономика, торговля, культура, здравоохранение и многое другое. Однако, термины «надзор» и «контроль» не означают одно и то же, так как под ними понимается осуществление разной по своей сути деятельности.

Обратим внимание, что в настоящее время в Российской Федерации государственный контроль вполне очевидно является важным элементом государственного управления, «поскольку он играет роль барьера, препятствующего правонарушениям и направляющего весь процесс исполнения законов ...» [7].

На наш взгляд, суть контроля как вида государственно-властной деятельности заключается, прежде всего, в выявлении явных и скрытых несоответствий в работе разнообразных государственных органов действующим законодательным нормам, установленным требованиям и правилам.

А, что же представляет собой надзор. С точки зрения В. М. Савицкого, «сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения ... были приняты меры к ... привлечению

виновных к надлежащей ответственности» [8]. Таким образом, суть надзора в обобщённом виде сводится к обеспечению законности и правопорядка в государстве.

Как справедливо отмечают некоторые авторы, «большинство признаков контроля и надзора совпадают» [7]. Однако, функции и признаки контроля имеют непосредственно свои собственные характерные особенности, выраженные, прежде всего, в том, что:

- контроль возможен лишь непосредственно в отношении подчинённых органов и лиц;

- контролирующие органы имеют право вторгаться в хозяйственную деятельность проверяемого объекта;

- контролирующие органы оценивают деятельность проверяемого объекта, прежде всего, с точки зрения законности и целесообразности;

- контролирующие органы обладают полномочием самостоятельного привлечения к ответственности нарушителей контролируемой сферы деятельности.

В свою очередь, надзор обладает своими собственными специфическими признаками, такими как:

- отсутствие отношений подчинённости надзирающего и поднадзорного органов;

- надзирающий орган оценивает деятельность поднадзорного органа только лишь с точки зрения законности его деятельности;

- а в случае нарушений со стороны проверяемых органов надзорные органы не вправе применять к ним какие-либо меры взыскания.

Итак, берём смелость утверждать, что всё же основное различие контроля и надзора заключается именно в том, что основными целями контрольных органов являются в итоге достижение законности и обеспечение целесообразности деятельности органов государственной власти, тогда как целью работы надзорных органов является только лишь проверка за точным и чётким исполнением законодательных норм.

Как отмечает Н. А. Погодина: «надзор как функция управления имеет исключительную юридическую природу и сущность, в то время как контроль может осуществляться и по иному, не юридическим, основаниям» [7].

С точки зрения С. М. Зубарева, немаловажным отличием контроля и надзора выступает правоохранительный аспект, т. е.

по его словам: «В контрольной деятельности преобладают управленческие процедуры, а правоохрана осуществляется ... в случае выявления правонарушения. В надзорной ... доминируют правоохранительные ... производства» [9].

Это мнение поддерживает и М. А. Лапина, утверждая, что административные надзорные органы в отличие от контрольных обладают властными юрисдикционными полномочиями по привлечению нарушителей к ответственности по действующему административному законодательству [10].

Ю. М. Козлов вводит ещё один дополнительный критерий различия указанных дефиниций – юридические последствия их деятельности: для контрольной деятельности – это применение мер дисциплинарной ответственности, а для надзорной деятельности – предупредительные, пресекательные и наказательные меры административного принуждения [11].

Таким образом, в изложенных обстоятельствах, целесообразно разграничивать понятия контроль и надзор. Хотя, у них и имеются некоторые общие черты, и их объединяет одна общая цель – обеспечение законности государственного управления, однако, всё же, это – два различных вида государственной деятельности.

Следует заметить, что в существующих реалиях при определении соотношения понятий контроля и надзора как видов государственно-властной деятельности приходится сталкиваться с такой проблемой, что, прежде всего, в действующем законодательстве названные правовые категории никак не разграничены в зависимости от сущности, целей и методов осуществления. Эти термины используются законодателем как однозначные и идентичные, хотя таковыми в действительности не являются. Так, к примеру, в Федеральном законе от 26.12.2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № 294-ФЗ [12] и в названии, и в тексте законодательного акта понятия контроль и надзор используются как синонимы и никак не разделяются. Но, пожалуй, самым противоречивым в указанной ситуации на настоящий момент является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [13], поскольку названный документ использует указанные тер-

мины и в качестве равнозначной деятельности и как различную деятельность органов, не объясняя при этом основания различного применения этих терминов (глава 29 – административный надзор за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы; статья 7.2 – контроль и надзор в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов ...). Отметим также, что не так давно в июле 2020 года

был принят новый Федеральный закон от 31.07.2020 г. «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» № 248-ФЗ [14], в котором по-прежнему контрольные и надзорные функции фактически приравниваются друг к другу.

Ещё раз подчеркнём, несмотря на то, что контрольные и надзорные органы призваны решать общую задачу – обеспечение законности в государственном управлении, они всё же различаются и по своим полномочиям, и по существующему правовому положению и по используемым специфическим методам деятельности.

Как правило, ввиду существующих в законодательстве пробелов, связанных с терминологией, уровень эффективности действия и контроля и надзора становится очень низким. На наш взгляд, вполне очевидным представляется тот факт, что названные противоречия могут быть разрешены путём чёткого нормативного закрепления дефиниций «контроля» и «надзора». В связи с этим считаем правильным поддержать точку зрения Е. С. Изюмовой о целесообразности включения достаточно чётких определений понятий «контроль» и «надзор» в Федеральный закон № 294-ФЗ, «разграничив их как отдельные, самостоятельные функции органов государственного управления, отличие которых заключается в направленности и широте ... действия, а также в конечном результате» [15].

И, в заключение, подводя итоги, хотелось бы отметить, что в настоящее время государственный контроль и надзор являются обязательными составными элементами сферы государственного управления, непосредственно служащими обеспечению и повышению уровня законности в государстве. Однако, несмотря на то, что сегодня в Российской Федерации существует достаточно развитая система контрольных и надзорных государственных органов, было бы не совсем корректно говорить о том, что эта система в настоящий момент работает

качественно и эффективно. Чему, безусловно, препятствует недостаточно четкое нормативное определение задач, функций и взаимосвязи контролирующих и надзорных органов исполнительной власти в действующем российском законодательстве.

ЛИТЕРАТУРА

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

2. Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» / М. Н. Кудилинский // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 8 (57). – С. 47-52.

3. Нистратов С. Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. Г. Нистратов. – Волгоград, 2012. – 33 с.

4. Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение / В. И. Рохлин. – СПб, 2003. – 305 с.

5. Беляев В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения / В. П. Беляев // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4 (77). – С. 199-207.

6. Маслов К. В. О соотношении понятий контроля и надзора / К. В. Маслов // Правоприменение. – 2018. – № 2 (1). – С. 85-90.

7. Погодина Н. А. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе / Н. А. Погодина, К. В. Карелин // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 72-74.

8. Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора / В. М. Савицкий. – М., 1994. – 383 с.

9. Зубарев С. М. О правоохранных аспектах контроля и надзора / С. М. Зубарев // Уголовно-исполнительное право. – 2017. – № 4. – С. 417 – 421.

10. Лапина М. А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения / М. А. Лапина // Финансы: Теория и Практика. – 2016. – № 4. – С. 152 – 157.

11. Козлов Ю. М. Административное право / Ю. М. Козлов. – М., 2005. – 554 с.

12. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон Рос. Федерации от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (часть 1). – Ст. 6249.

13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон Рос. Федерации от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря (№ 256).

14. Федеральный закон от 31.07.2020 г. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» № 248-ФЗ: федеральный закон Рос. Федерации от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ // Российская газета. – 2020. – 15 августа (№ 171).

15. 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.

CONTROL AND SUPERVISION AS TYPES OF POWER ACTIVITIES: RELATIONSHIP IN DOCTRINE AND LEGISLATION

© 2020 A. A. Dushkin, A. V. Legenin

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Voronezh, Russia)

This article examines and characterizes the essence of control and supervision as types of power activities of the state, their functions, common features and characteristic features. Their correlation is determined in the scientific doctrine and in the current Russian legislation.

Keywords: control, supervision, power activities, management, legality, expediency.