

УДК 340.1

В.П. Беляев, д-р юрид. наук, профессор, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск, Россия) (e-mail: belvp46@mail.ru)

Г.С. Беляева, д-р юрид. наук, профессор, ФГБОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет» (Белгород, Россия) (e-mail: belvp46@mail.ru)

К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ ПОНЯТИЙ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

В статье изначально излагается роль и значение контрольной и надзорной деятельности: утверждается, что контроль и надзор являются самостоятельными (автономными) формами государственно-значимой деятельности, поэтому важно не смешивать эти понятия, имеющие различное содержание.

Далее отмечается, что в юридической доктрине в изучении контроля и надзора также превалирует взгляд на эти понятия как равнозначные. В свою очередь, и действующее законодательство не дает ответа на вопрос, где и когда осуществляется контроль, а при каких обстоятельствах – надзор. Приводятся примеры, подтверждающие тезис о том, что законодатель употребляет понятия контроля и надзора как синонимы.

Авторский взгляд на проблему заключается в том, что следует разграничить эти понятия с учетом определенных критериев. И это важно для практики, поскольку такое разграничение позволяет четко определиться с функциональной принадлежностью органов контроля и надзора, «вооружить и конкретными целями», задачами, формами и методами осуществления как контрольной, так и надзорной деятельности.

Охарактеризованы те обстоятельства и условия, с учетом которых возможно разграничение как понятий контроля и надзора, так и их сущностного наполнения (функциональной направленности).

Высказано радикальное предложение, в соответствии с которым следует на законодательном уровне надзорные полномочия закрепить исключительно за прокуратурой, а все остальные, сегодня называемые надзорными, органы считать только контрольными.

Это предложение обосновывается исходя из действующего законодательства и реально существующего положения при осуществлении контроля и надзора.

Ключевые слова: контроль, надзор, определение понятий, разграничение, прокуратура.

DOI: 10.21869/2223-1560-2017-21-4-141-146

Ссылка для цитирования: Беляев В.П., Беляева Г.С. К вопросу об определенности понятий контроля и надзора // Известия Юго-Западного государственного университета. 2017. Т. 21, № 4(73). С. 141-146.

Как известно, Конституция РФ закрепила курс на обеспечение верховенства закона, охрану прав и законных интересов граждан, общества и государства. Значимым содержанием наполнены проводимые в стране реформы и другие преобразования. Достижение этих масштабных целей становится возможным только при эффективном функционировании органов контроля и надзора во всех сферах общественной жизни государства. Выступая в качестве реального механизма предупреждения и устранения различного рода отступлений от закона и других

правонарушений и одновременно являясь способами и гарантиями обеспечения законности, дисциплины и правопорядка, как контроль, так и надзор придают необходимый динамизм происходящим в стране реформам и преобразованиям. На этом фоне требуется дальнейшее научное освоение всего комплекса вопросов, связанных с деятельностью органов контроля и надзора, в том числе и об определенности их понятий.

Дальнейшее общетеоретическое исследование контрольной и надзорной деятельности в качестве автономных вызы-

вается и рядом других причин: социальными – изменением условий функционирования органов контроля и надзора; теоретическими – потребностью комплексного теоретического осмысления сущности и содержания контроля и надзора, а также уяснения их сходства и различий, что позволит четко установить их определенность; практическими – оптимизацией контрольной и надзорной деятельности [1; 2].

По нашему убеждению, контроль и надзор являются самостоятельными (автономными) формами государственной деятельности, исходя из их целей, решаемых задач, форм и методов ее осуществления (то есть функциональной принадлежности – авт.), поэтому так важно развести эти понятия, показать их различие и своеобразие.

Изложенным в значительной мере и объясняется замысел настоящей статьи, а также с учетом того, что отдельные авторы так не считают. К примеру, М.Н. Кудилинский пишет, что понятия «контроль» и «надзор» на современном этапе развития российской системы государственного управления не следует (подчеркнуто нами – авт.) различать в качестве разных, не совпадающих видов государственно-властной деятельности [3].

Анализ научной литературы по рассматриваемой проблеме позволяет сделать вывод, что на протяжении многих лет ею занимались, в основном, представители отраслевых наук, реже – теоретики права. Тем не менее, выполненные ими работы не снижают актуальности в освоении понятий контроля и надзора, в том числе и с позиций их определенности и разграничения. В этом плане справедливым является замечание С.Ф. Довлетова о том, что несмотря на достаточное ко-

личество работ, посвященных проблемам контроля и надзора, необходимо признать, что теория государства и права уступает отраслевым юридическим наукам в исследовании данной проблематики [4].

Со своей стороны добавим, что в имеющихся работах далеко не всегда разграничиваются как сами понятия контроля и надзора, так и их сущность и содержание; как правило, они употребляются как равнозначные. Более того, стали звучать слова о том, что разделение понятий «контроль» и «надзор» в настоящее время лишено практического смысла. «Данная проблема представляется полностью надуманной и потерявшей актуальность» [3]. Однако, по нашему мнению, такое заявление является не совсем продуманным, необоснованным и, что наиболее важно, непродуктивным, по существу наносящим вред не только науке, но и практике. Ставить точку в продолжающейся дискуссии о различении контроля и надзора рано, снимать с повестки дня вопрос об определенности понятий контроля и надзора нельзя.

В плане заявленной темы следует сказать также и о том, что действующее законодательство практически не разграничивает понятия контроля и надзора. Даже в наименовании (названии) той или иной контролирующей (надзорной) структуры законодатель ставит знак равенства между понятиями «контроль» и «надзор». Изучение компетенции федеральных служб также не дает ответа на вопрос, где и когда они осуществляют контроль, а где и когда – надзор.

В порядке небольшого отступления и в качестве примера обратимся к тексту Распоряжения Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты»)

по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы», где (наряду с самим названием этого документа) вновь контроль не отграничивается от надзора, «смешивается» с ним [8]. Достаточно привести одну цитату из этого документа о том, что фактором повышения эффективности государственного управления через оптимизацию контрольно-надзорной (подчеркнуто нами - авт.) функции государства является переход при организации и осуществлении мероприятий по контролю (а где же надзор?). Не различаются понятия контроля и надзора и в недавнем проекте Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации».

К сожалению, нередко ученые и практикующие юристы (об отдельных из них уже упоминалось) также поступают аналогичным образом, не проводят различия между контролем и надзором, а также органами, их осуществляющими; во многих работах, представляющих разные отрасли правоведения, термины «контроль» и «надзор» употребляются как синонимы, нередко – произвольно, без объяснения смыслового наполнения.

Поскольку тема настоящей статьи предопределяет рассмотрение соотношения контроля и надзора и определенности их понятий, перейдем к обоснованию собственного мнения по этому непростому вопросу. Подчеркнем, что мы являемся сторонниками такого подхода, при котором контроль и надзор являются самостоятельными (автономными) формами юридической деятельности [5; 6] и сразу обратим внимание на такое важное обстоятельство: реализация контролирую-

щими органами своих функций преследует не только достижение законности, правопорядка и дисциплины (в широком смысле), но и обеспечение эффективного и целесообразного государственного управления, поставленных задач, установленных регламентов, правил, условий, стандартов, обязательных требований и т.д.

В свою очередь, основной целью надзора (его предназначением) является установление точного и неуклонного исполнения поднадзорными органами только законов, которое не сопровождается проверкой и оценкой целесообразности совершенных действий и принятых нормативно-правовых актов (управленческого процесса). Главная функция надзорного органа заключается в проверке деятельности (действий) объекта надзора исключительно с точки зрения законодателя (закона), и не более того; характерным представителем такого органа надзора является прокуратура.

Далее, важным признаком контрольной деятельности является наличие у контролирующих органов определенных полномочий исполнительной власти (контроль общеобязательных правил поведения, выдача различного рода разрешений, лицензий и т.п., регистрация прав, актов, документов и т.д.). В противовес этому, надзорные органы не могут (и не должны – авт.) наделяться такими (административными, управленческими и т.п.) полномочиями; в противном случае они фактически превратились бы в управленческие структуры, подконтрольные органам исполнительной власти, что идет вразрез с самой надзорной сущностью (надзорный орган должен быть всегда реально независим от поднадзорных – авт.).

Продолжая, особо обратим внимание на то обстоятельство, что органы кон-

троля вправе сами (непосредственно) применять различные санкции в отношении нарушителей. Они, в отличие от надзорных структур, обладают реальной административной властью: могут издавать акты, обязательные для исполнения подконтрольными органами и должностными лицами, привлекать к административной ответственности [7]; они фактически вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность. Примечательно, что последнее обстоятельство прямо запрещается законом для такого надзорного органа, как прокуратура.

Поскольку в статье речь идет об определенности понятий контроля и надзора, уместным будет высказать свою, достаточно радикальную, точку зрения, согласно которой надзорные полномочия на законодательном уровне следует закрепить (оставить) исключительно за органами прокуратуры (прокурорский надзор). Все иные так называемые надзорные, как и действительно контрольные структуры, считать только контрольными (контролирующими).

Представляется, что такое предложение (его реализация) даст возможность наконец-то «отделить зерна от плевел», определиться с понятиями контроля и надзора, четко установить функциональную принадлежность органов контроля и надзора. И для этого есть все объективные предпосылки, вот некоторые из них.

Так, отличие контрольной деятельности от прокурорского надзора ярко проявляется в том, что прокуратура является самостоятельным органом государственного надзора, не входящим ни в какую из ветвей государственной власти. Она, имея конституционный статус, от имени государства осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и за-

конностью; это и есть основная цель ее деятельности (предназначение). В свою очередь, органы государственного контроля выполняют свою работу под непосредственным руководством правительства (того или иного министерства, ведомства); фактически все федеральные службы по контролю и надзору входят в систему органов исполнительной власти.

При установлении отличий контрольной деятельности от прокурорской надзорной необходимо особо подчеркнуть следующее обстоятельство: только в компетенцию такого государственного органа, как прокуратура входит ее право проверки исполнения законов как представительными и исполнительными, так и непосредственно самими контролирующими органами (не случайно ранее прокурорский надзор назывался «высшим» надзором). Напротив, органы, осуществляющие контроль, специализируются в определенных областях общественных отношений, что обусловливается многообразием и сложностью задач управления, множественностью субъектов государственного управления, в отношении которых осуществляется контроль (отсюда проистекают понятия внутриведомственного, надведомственного, межведомственного и т.п. контроля – авт.).

В заключение отметим, что мы отстаиваем свою точку зрения, согласно которой, несмотря на внешнее сходство и действительно имеющиеся общие черты, цели и задачи, тем не менее, контроль и надзор – это самостоятельные формы юридической деятельности, поскольку имеются существенные и объективные обстоятельства, свидетельствующие о различии их сущности и содержания (об основных из них шла речь в этой статье), о необходимости определения этих понятий.

Публикация подготовлена в рамках выполнения государственного задания Министерства образования и науки Российской Федерации по теме: «Механизм обеспечения национальной безопасности: концептуальные основы» (29.9023.2017/БЧ).

Список литературы

1. Беляев В.П. Государственный контроль в России: исторический аспект // Известия Юго-Западного государственного университета. 2012. № 4-1 (43). С. 15-19.
2. Беляев В.П. Признаки надзорной формы юридической деятельности: общетеоретический аспект // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2012. № 1-2. С. 19-22.
3. Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль» и «надзор» // Социология и право. 2015. № 1 (27). С. 48.
4. Довлетов С.Ф. Категории «контроль» и «надзор»: сущность понятия и их соотношение // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 4 (9). С. 125.
5. Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве: монография. М., 2005.
6. Назаров С.Н. Надзор в системе видов юридической деятельности // Северо-кавказский юридический вестник. 2010. № 1.
7. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных: приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 14 ноября 2011 г. N 312 (с изменениями и дополнениями). Доступ из справ.-правовой системы ГАРАНТ: URL: <http://base.garant.ru/70110638/#ixzz4Zrqmbts>.
8. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы: Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Поступила в редакцию 16.06.17

UDC 340.1

V. P. Belyaev, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Southwest State University (Kursk, Russia) (e-mail: belvp46@mail.ru)

G. S. Belyaeva, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Belgorod State National Research University (Belgorod, Russia) (e-mail: belvp46@mail.ru)

ON THE ISSUE OF DEFINITENESS OF CONCEPTS OF CONTROL AND SUPERVISION

The article first outlines the role and importance of control and supervisory activities: it is asserted that control and supervision are independent (autonomous) forms of state-significant activity, therefore it is important not to confuse these concepts having different intension.

Further it is noted that in the legal conception in the study of control and supervision the view of these concepts as equivalent prevails. In its turn, the current legislation does not provide an answer to the question of where and when control is exercised, and under what circumstances supervision is exercised. The paper contains examples that confirm the thesis that legislators use the concepts of control and supervision as synonyms.

The author's view of the problem lies in the fact that it is necessary to distinguish these concepts in accordance with certain criteria. And this is important for practical activities, since such a distinction makes it possible to define the functional identity of control and supervision bodies clearly, "arm them with specific goals", tasks, forms and methods of implementing both control and supervisory activities.

Circumstances and conditions which can be taken into account to distinguish the concepts of control and supervision and their essence (functional focus) are characterized.

A drastic proposal was made, according to which it is necessary to assign supervisory powers at the legislative level to the prosecution service solely, and all the rest, today called supervisory bodies, should be considered only control ones.

This proposal is justified on the basis of the current legislation and the actual situation in the implementation of control and supervision.

Key words: control, supervision, definitions of concepts, distinction, prosecution service.

DOI: 10.21869/2223-1560-2017-21-4-141-146

For citation: Belyaev V. P., Belyaeva G. S. On the Issue of Definiteness of Concepts of Control and Supervision. Proceedings of the Southwest State University, 2017, vol. 21, no. 4(73), pp. 141-147 (in Russ.).

Reference

1. Beljaev V.P. Gosudarstvennyj kontrol' v Rossii: istoricheskij aspekt. Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta, 2012, no. 4-1 (43), pp. 15-19.

2. Beljaev V.P. Priznaki nadzornoj formy juridicheskoy dejatel'nosti: obshhetoreticheskij aspekt. Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Istorija i pravo, 2012, no. 1-2, pp. 19-22.

3. Kudilinskij M.N. Kontrol' kak vid gosudarstvenno-upravlenscheskoy dejatel'nosti: k sootnosheniju ponjatij «kontrol'» i «nadzor». Sociologija i pravo, 2015, no. 1 (27), pp. 48.

4. Dovletov S.F. Kategorii «kontrol'» i «nadzor»: sushhnost' ponjatija i ih sootnoshenie. Vestnik Vladimirskogo juridicheskogo instituta, 2008, no. 4 (9), pp. 125.

5. Beljaev V.P. Kontrol' i nadzor v rossijskom gosudarstve. M., 2005.

6. Nazarov S.N. Nadzor v sisteme vidov juridicheskoy dejatel'nosti. Severo-kavkazskij juridicheskij vestnik, 2010, no. 1.

7. Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta ispolnenija Federal'noj sluzhboj po nadzoru v sfere svjazi, informacionnyh tehnologij i massovyh kommunikacij gosudarstvennoj funkicii po osushhestvleniju gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) za sootvetstviem obrabotki personal'nyh dannyh trebovanijam zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii v oblasti personal'nyh dannyh: prikaz Ministerstva svjazi i massovyh kommunikacij RF ot 14 nojabrja 2011 g. N 312 " (s izmenenijami i dopolnenijami). Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy GARANT: URL: <http://base.garant.ru/70110638/#ixzz4Zrqrmbts>.

8. Ob utverzhdenii plana meroprijatij («dorozhnoj karty») po sovershenstvovaniyu kontrol'no-nadzornoj dejatel'nosti v Rossijskoj Federacii na 2016-2017 gody: Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 01.04.2016 № 559-r. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».