
Соотношение понятий контроля и надзора в России

Поляков А.А., магистрант кафедры экспертизы и управления недвижимостью инженерно-строительного института ФГБОУ ВПО «Орловский аграрный университет»

Одной из значительных функций государства, которое осуществляет свою деятельность в современных условиях, наряду с законодательной, судебной и исполнительной является контрольная функция. Также, говоря о контроле необходимо подчеркнуть значимость и такой функции государственных органов как надзор. Введение в силу различного рода преобразований в стране, как правило, невозможно без контроля и надзора, таким образом, вышеуказанные функции становятся высоко значимыми в становлении правового государства.

В теории законодательной практики и ее практическом применении широко используются понятия «контроль» и «надзор», однако разграничения, которое бы могло четко и точно обозначить критерии их различий до сегодняшнего дня не установлено. Часто данные понятия используются в виде равнозначных терминов, которые, более того, используются в связке друг с другом, но пояснения их сущности и различий не приводится. Наглядным примером может явиться Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [1] вышеуказанные понятия не разграничиваются и используются как равнозначные. Аналогичная ситуация наблюдается и с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195 ФЗ [2].

Вместе с тем, без строгого понимания терминов «контроль» и «надзор» становится затруднительным осуществление максимально эффективного правоприменения в сфере государственной деятельности. Таким образом, необходимо обратиться к исследованию рассматриваемых понятий.

Толковый словарь русского языка понимает под контролем проверку, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора [3].

До сих пор однозначного толкования такого понятия как «контроль» нет. Например, В.Г. Афанасьев понимает под контролем труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям, законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования [4, с. 125]. По мнению В. Четкина, контроль – это объективное явление, категория материальных отношений, проявляющаяся в результате целенаправленной деятельности людей и выражающая степень соответствия эталонного состояния объекта контроля реально выявляемому его состоянию (возможно, деформированному по ряду параметров) [5].

В широком смысле контроль можно понимать как совокупность механизмов, направленных на устранение в поведении человека отклонений от общепринятых норм.

К специфике контроля можно отнести и то, что каждый контрольный орган наделяется соответствующими властными полномочиями. Также, контроль имеет тесные связи и с процессом государственного управления, т.к. процесс управления невозможен без наличия контроля как части деятельности по управлению. В данном случае он своей целью имеет противодействие правонарушениям и направление процесса исполнения законов к максимально возможным требованиям.

Таким образом можно сделать вывод о том, что контроль можно рассматривать и как одну из функций государственного управления, и как специфическую деятельность государственных органов.

С точки зрения ученых, целью которых является решение проблем административного права, контроль представляет собой метод правоохранительной деятельности, который состоит из трех элементов:

- проверку фактического выполнения закона, иного нормативного или индивидуального предписания, распоряжения, задания, норматива, т.е. всей деятельности подконтрольных органов и организаций;
- проверку путей и средств выполнения закона, иного правового предписания, задания, поручения, позволяющего оценить работу конкретных лиц, оценить, как достигнуты результаты;
- принятие мер в процессе контроля для оценки, исправления положения, устранения недостатков, поощрения или, наоборот, наказания [6, с. 242].

Говоря о таком понятии как «надзор» можно прийти к аналогичным выводам, поскольку научная литература и нормативно-правовые источники не дают его четкого определения.

Беляев В.П. отмечает, что надзор - это форма юридической деятельности управомоченных субъектов, выражающаяся в совершении ими в соответствии со своей компетенцией юридически значимых действий по разрешению на поднадзорных объектах юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения законности и правопорядка, предупреждения и пресечения правонарушений [7, с. 34]

Вместе с тем, есть возможность дополнить вышеуказанное определение более широким содержанием данного понятия, т.к. его можно рассматривать и как метод обеспечения законности и государственной дисциплины и специфическую форму деятельности соответствующих государственных органов по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности и государственной дисциплины [8, с. 324].

Значительная часть признаков, принадлежащих как контролю, так и надзору, совпадают (рис. 1).



Рис. 1 - Общие признаки контроля и надзора.

Наиболее характерное для контроля и надзора отличие описано на рис.2.



Рис. 2 - Основные отличия контроля от надзора.

Делая вывод относительно сходств и различий контроля и надзора становится понятно, что надзор является более узким в отношении к понятию контроля, обладая, также, своими специфическими признаками. Вместе с тем, органы контроля обладают более широкими возможностями, нежели надзорные.

Подытоживая вышесказанное, можно сделать вывод о том, что в научной литературе до сих пор не сформулировано четкое и единое толкование контроля и надзора, что затрудняет правоприменение их в рассматриваемой государственной деятельности. Причиной такого является главным образом может являться широта рассматриваемых понятий, различия и сходства которых в нормативно-правовых документах четкости в содержании данных понятий.

Для устранения данной проблемы необходима унификация характеристик и самих понятий, которая ведется и в науке, и в законодательной деятельности. С целью осуществления вышеуказанных действий необходимо выполнить выявление пробелом, противоречий действующего законодательства, которые создают препятствия на пути к плодотворному осуществлению деятельности по надзору и контролю.

Подводя итоги данной статьи предлагается обозначить следующие основные различия контроля и надзора (рис. 3).

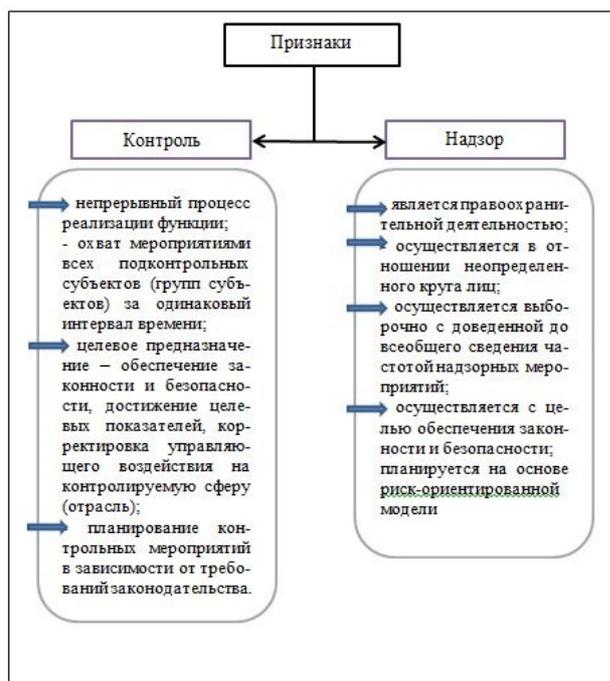


Рис. 3– Предлагаемые основные различия контроля и надзора.

Список литературы

1. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «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;
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.05.2015) // Российская газета от 31.12.2001 № 256;
3. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов – М.: АСТ, 2014 – 736 с;
4. Афанасьев, В.Г. Человек. Общество, управление, информация. Опыт системного подхода [Текст]/ В.Г. Афанасьев - М.: Либроком, 2013 – 208 с.;
5. Четкин В.Д. Контроль – объективная категория материального мира [Текст] / В.Д. Четкин // Финансовый контроль – 2002 - № 6;
6. Манохин, В. М. Административное право России: учебник [Текст] / В. М. Манохин - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010 - 266 с.;
7. Беляев, В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Валерий Петрович Беляев - Саратов, 2006 - 436 с.;
8. Конин Н.М. Административное право России : учебник [Текст] / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. - М.: Норма: Инфра , 2010. — 784 с.