

*Сулейманова О.Л.,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного и финансового права
Оренбургский государственный университет
Россия, г. Оренбург*

*Иохим В.А.,
студент
3 курс, юридический факультет
Оренбургский государственный университет,
Россия, г. Оренбург*

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОНЯТИЙ
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ» И «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
НАДЗОР»**

Аннотация: В статье рассмотрена актуальная разграничения понятия и применения, а так же соотношения государственного контроля и надзора на основе анализа общетеоретических положений, российского административного законодательства, научных подходов и авторского понимания.

Ключевые слов: государственный контроль, государственный надзор, разграничение, применение, соотношение.

Annotation: The article deals with the actual differentiation of the concept and application, as well as the relationship between state control and supervision, based on the analysis of general theoretical provisions, Russian administrative legislation, scientific approaches and the author's understanding.

Key words: state control, state supervision, differentiation, application, correlation.

Одной из самых, на взгляд многих ученых правоведов, актуальных теоретических проблем в законодательстве Российской Федерации является проблема разграничения понятия и применения, а так же соотношения контроля и надзора. Многие споры в научных кругах о соотношении либо об отличии данных терминов не приводили, к какому либо успеху. Считаем необходимым проанализировать существующие по данному вопросу мнения учёных, на основании чего сформулировать свое собственное определение данных понятий.

Как указывает Т.Э. Рождественская, отличие «надзора» от «контроля» проявляется в следующем.

Во-первых, органы контроля обладают несколько более широкой компетенцией по сравнению с органами, осуществляющими надзор. Так, к полномочиям органов контроля относят проверку деятельности подконтрольного объекта как с точки зрения законности осуществляемой им деятельности, так и с позиции целесообразности принимаемых им решений. Надзорные же органы, в свою очередь, осуществляют проверки только лишь законности действий конкретного объекта надзора.

Во-вторых, административные контроль и надзор имеют отличия по объему полномочий государственного органа, участвующего в их осуществлении. Так, контрольные полномочия, как правило, связаны с вмешательством контрольного органа в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольного объекта. Органы административного надзора, в свою очередь, подобными полномочиями не обладают.

В-третьих, административные контроль и надзор различаются по объектам государственного наблюдения и проверки. Надзор осуществляется в отношении, как правило, неопределенного круга физических и юридических лиц, независимо от их ведомственной подчиненности или форм собственности и не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил; кроме того, надзор распространяется на

определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам (например, сюда можно отнести надзор за должностными лицами, несущими ответственность за сохранность и использование радиоактивных материалов или надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования оружия, и т. д.). Вместе с этим (примером чего может служить деятельность органов внутренних дел в отношении некоторых категорий граждан, освобождаемых из мест лишения свободы) внешний контроль, как правило, не распространяется на отдельных физических и юридических лиц.

В-четвертых, административные контроль и надзор имеют различия по субъектам, их осуществляющим. Так, к контрольным органам относят государственные комитеты и некоторые министерства и службы; надзор, в свою очередь, осуществляют различные государственные органы, к числу которых можно отнести специализированные ведомства, государственные инспекции, органы надзора, входящие в состав различных министерств и ведомств, иные специализированные надзорные органы. В-пятых, административные контроль и надзор на практике осуществляются в разнообразных организационных и правовых формах [15, С. 231].

Так, административный надзор в его практическом осуществлении может сопровождаться проверкой знаний и правил, а также бывает связан с оформлением и выдачей физическим и юридическим лицам различных разрешений, лицензий и прочих документов, позволяющих им реализовать субъективные права в той или иной сфере осуществления государственного управления.

Наконец, в шестых, административный надзор, как правило, бывает связан с применением представителями государства административного принуждения, причем к полномочиям надзорных органов отнесено использование ими как административно-предупредительных мер, так и мер

административного пресечения, мер административно-процессуального обеспечения или, административного наказания.

Органы контроля таким объемом административно-принудительных полномочий обычное обладают, их полномочия, как правило, на практике сводятся в основном к применению мер дисциплинарного воздействия.

По мнению ряда других исследователей, основное отличие понятий надзора и контроля заключается в том, что надзор предполагает проверку исполнения закона или иного правового предписания и действия органа (должностного лица) только с точки зрения соответствия закону, о какой либо целесообразности (экономической или иной) здесь речи быть не может; принятие в процессе или по итогам надзора мер реагирования на сложившуюся ситуацию, которые можно назвать специальными. Перечень подобных мер строго ограничен, они определяются в законодательстве и имеют единственную цель - восстановление нарушенной законности.

Достаточно распространенной является точка зрения, в соответствии с которой понятие контроля значительно обширнее понятие надзора, ее придерживается, например, М.С. Студеникина [16, С. 100].

Как пишет этот автор: «административный надзор отличается от контроля, прежде всего широтой охватываемой им деятельности. В результате проведенных исследований с необходимостью нужно сделать вывод, что надзор это в сущности своего рода суженный контроль».

Совершенно противоположная позиция по данному вопросу у А.В. Мицкевича, который соединяет вышеуказанные понятие в единственный термин – надзор, который реализуют «прокуратура, суд, органы народного контроля и другие правоохранительные органы. Присутствует и иная позиция по затронутому юридическому аспекту, в соответствии с которой речь может идти о своеобразной «комплексной позиции, согласно которой конструкция «контрольно-надзорная деятельность» является «симбиотической» (термин Л.А. Галанина).

Контрольные и надзорные органы часто называют «контрольно-надзорными», так как в большинстве своем контрольные полномочия сложно отличить от надзорных. Этим обуславливается то обстоятельство, что в правовых источниках и литературе не всегда отчетливо проведено разграничение контрольных и надзорных полномочий».

Огромное количество ученых пришли к выводу о том, что значительных сходств или разграничений больше не следует искать. Возможно, стоит согласиться с мнением известного российского ученого Беляева В.П., который высказал свое мнение по поводу терминов контроля и надзора, в соответствии с которым «законодателем, учеными и практическими работниками нередко в правовой терминологии эти понятия употребляют как идентичные» [7, С. 25].

Такого же мнения придерживается и Овсянко Д.М. «... некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, так как в ряде случаев вряд ли вообще возможно отделить контрольные функции от надзорных... Поэтому в законодательстве не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными функциями» [14, С. 43].

Считаем, что высокую актуальность в настоящее время сохраняет позиция М.С. Студеникиной, в соответствие с которой: «контроль и надзор являются словами, которые часто употребляются, но до сих пор они не стали научными терминами, исчерпывающе отражающими сущность этих понятий. Это наглядно проявляется в первую очередь при анализе действующего российского законодательства о правовом статусе государственных органов, осуществляющих проверочную деятельность. Нередко в нормативно-правовых актах такого рода либо однопорядковая деятельность именуется по-разному, либо же одним термином обозначаются отличные по своему содержанию виды работ» [16, С. 100].

Таким образом, по итогам рассмотрения указанных мнений, можно прийти к выводу о том, что такие понятия как «контроль» и «надзор»

пересекаются с точки зрения своего объема, но отличаются по целям и могут быть различными направлениями деятельности одного и того же органа.

Список использованных источников:

- 1 Акимов, Л.Ю. «О государственном контроле и надзоре» / Л.Ю. Акимов // Законы России. - 2010. - № 10. - С. 89.
- 2 Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. - М.: Норма, 2010. – 708 с.
- 3 Беляев, В.П. Надзор и контроль как формы юридической деятельности / В.П. Беляев // Политика и право. - 2015. - № 5.- С. 25 19
- 4 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.
- 5 Рождественская, Т.Э. «К вопросу о соотношении понятий “надзор и контроль в праве» / Т.Э. Рождественская. - Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина, 2011. – 231 с.
- 6 Студеникина, М.С. «Государственный контроль в сфере управления» / М.С. Студеникина. - М., 2012. – 300 с.
- 7 Макогон, Б.В. Контрольно-надзорная деятельность управомочённых субъектов в контексте процессуализации Российского Законодательства / Б.В. Макогон // Гуманитарные и социальные науки -. 2015. - № 5. – С. 164.