



УДК 342.9

Контроль и надзор: основные подходы к разграничению понятий

© Ю. А. Андреева *, 2009



В условиях проведения в России широкомасштабной административной реформы крайне важным становится вопрос организации системы органов исполнительной власти, в частности их функциональной составляющей. В связи с этим необходимо разграничение понятий контроля и надзора, во многом определяющих структуру и содержание государственно-властных полномочий органов исполнительной власти.

Ключевые слова: надзор, контроль, административная реформа, государственно-властные полномочия, исполнительная власть.

Понятия «контроль» и «надзор» широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности, однако до сих пор эти понятия не получили четких определений, из которых стало бы ясно соотношение мыслимых в них функций.

Конституция Российской Федерации уделяет незначительное внимание соотношению терминов «контроль» и «надзор» (например, п. «а» ст. 71). Действующее законодательство Российской Федерации, регламентирующее организацию и деятельность исполнительной власти, также не содержит четких критериев разграничения контроля и надзора. Нет этого и в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором под функциями по контролю и надзору понимаются:

«— осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и другими нормативно-правовыми актами общеобязательных правил поведения;

— выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

— регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов»¹.

Определение, приведенное в Указе, по сути отождествляет данные термины, что, разумеется, не допускает их функционального дефилирования и может оказаться крайне неэффективным в сфере реализации управленческих полномочий. В связи с этим представляется целесообразным доктринальное толкование собственно понятий «контроль» и «надзор».

В ряде статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ² термины «контроль» и «надзор» употребляются как равнозначные (например, ст. ст. 23.16, 23.20, 23.58, 19.4).

Отметим, что до августа 2001 г. в законах и других нормативно-правовых актах не раскрывалось понятие «государственный контроль». Можно было

* В нашем журнале публикуется впервые.

встретить определения лишь отдельных видов государственного контроля. Так, в Решении Совета глав государств Содружества Независимых Государств «Об основах таможенных законодательств государств-участников Содружества Независимых Государств» (Алматы, 10 февраля 1995 г.)³ дано определение понятию «таможенный контроль», согласно которому под таможенным контролем следует понимать совокупность мер, осуществляемых таможенными органами, в целях обеспечения соблюдения национального, в том числе таможенного, законодательства и международных договоров государства, контроль за исполнением которых возложен на таможенные органы.

Принятый 8 августа 2001 г. Федеральный закон № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»⁴ внес некоторую определенность в решение данного вопроса, однако не разрешил всех проблем. В соответствии с названным Законом под государственным контролем (надзором) понимается проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативно-правовыми актами (далее также обязательные требования).

Представленное в данном Законе определение государственного контроля (надзора) приводит к следующим выводам: во-первых, не делается различия между контролем и надзором; во-вторых, государственный контроль (надзор) сводится только к проведению проверки (это одна из многих форм контроля), а такие действия, как сбор информации, проведение исследований и экспертиз, оформление результатов проверки и принятие мер по результатам контроля, относятся к контрольным мероприятиям. Таким образом, российский законодатель не учел мнения большинства исследователей в области контроля и надзора, в отличие от ранее приводимых нами понятий этих терминов, сформулировав свое, более узкое его понимание, что также не позволяет раскрыть сущности понятий «контроль» и «надзор».

Итак, анализ нормативно-правовых актов свидетельствует о наличии в нормативном пространстве некоторой непоследовательности в толковании терминов «контроль» и «надзор», а именно: данные термины либо отождествляются (например, в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»), либо сопоставляются как противоречивые.

Устранить сложившиеся противоречия возможно только после разработки и создания определенной концепции или теории соотношения тер-

минов «контроль» и «надзор», «контрольная и надзорная деятельность» и, соответственно, формирования системы органов государственного контроля и надзора.

Отсутствие достаточно четкого разграничения указанных понятий на законодательном уровне обуславливает наличие различных подходов в определении данных терминов с научной точки зрения. Причем точки зрения некоторых ученых существенно различаются, нередко один и тот же вид деятельности может называться как контролем, так и надзором. Единства в понимании правовой сущности вышеназванных понятий, их форм и методов в настоящий момент нет.

В связи с этим необходимо рассмотреть имеющиеся в литературе точки зрения и на основе их анализа уточнить выделенные нами ранее общие элементы, характеризующие контроль и надзор.

Вопрос о соотношении понятий «контроль» и «надзор» в России начал обсуждаться еще в советское время, в период воссоздания органов прокуратуры и разработки нормативно-правовых актов, регулирующих их деятельность. Сегодня в юридической литературе проблеме соотношения контроля и надзора также уделено немало внимания.

Например, профессор А. П. Гуляев пишет, что понятия «контроль» и «надзор» чаще трактуются как тождественные и их трудно отличить, и хотя в некоторых законодательных и нормативных актах они иногда рассматриваются как различные, но какого-либо отличия в этих актах не наблюдается⁵. Вместе с тем профессор В. Г. Бессарабов, отмечая, что надзор (имеется в виду прокурорский надзор) входит в систему государственного контроля, считает, что указанные понятия различны по содержанию⁶. В. П. Беляев, И. В. Бородушко, Н. Е. Осичкина полагают, что употребление терминов «контроль» и «надзор» как синонимов ошибочно, ибо, особенно в юриспруденции, под ними понимаются разные явления, государственные функции и правовые институты⁷.

В. М. Манохин определяет контроль как метод, включающий три элемента: *проверку фактического выполнения* закона, иного нормативного или индивидуального предписания, распоряжения, задания, норматива — словом, всей деятельности подконтрольных органов и организаций; *проверку путей и средств* выполнения закона, иного правового предписания, задания, поручения, позволяющую оценить работу конкретных лиц со стороны действительности деловой направленности, оценить, как достигнуты результаты, в том числе соблюдена ли законность; *принятие мер* в процессе контроля для оценки, исправления положения, устранения недостатков, поощрения или, наоборот, наказания⁸.

Ряд авторов рассматривает контроль как способ обеспечения законности и дисциплины. По мне-

нию Ю. М. Козлова, при таком подходе к пониманию контроля в него включаются: наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта; получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины; принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины; выявление причин и условий, способствующих правонарушениям; принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины⁹.

Контроль может рассматриваться (применительно к отдельному решению) и как одна из стадий управленческого цикла. В самом управленческом цикле выделяются следующие стадии: выявление проблем, нуждающихся в разрешении, выработка и принятие решения, организация его исполнения, проверка его исполнения, подведение итогов¹⁰.

Более поздняя справочная, учебная и научная юридическая литература содержит в себе различные подходы к определению понятий «контроль» и «надзор». Их анализ позволяет выделить несколько различных точек зрения на проблему соотношения контроля и надзора. Одни ученые считают, что надзор есть разновидность контроля (*так называемый суженный контроль*)¹¹, другие выделяют надзорную деятельность как самостоятельную¹², третьи вообще не разделяют контроль с надзором, рассматривая их как идентичные.

В обыденном понимании данные понятия либо употребляются как синонимы или идентичные термины, либо между ними проводится более или менее четкая грань. Так, А. М. Тарасов в работе, посвященной проблемам законодательного обеспечения государственного контроля, употребляет термины «контроль» и «надзор» в качестве синонимов¹³.

По определению толкового словаря русского языка, «надзор — наблюдение с целью присмотра, проверки»¹⁴. Между тем интересующими нас терминами обозначаются либо должны обозначаться не только различные между собой понятия, но и разные явления, государственные функции и правовые институты.

Ряд авторов, которые в своих исследованиях все-таки различают данные термины, считают, что надзор является разновидностью контроля, суженным контролем, другие — что контроль и надзор представляют собой самостоятельные виды деятельности органов управления или управленческие функции.

Например, по мнению М. С. Студеникиной, контроль, в отличие от надзора, — более широкое понятие, неограниченное кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний, законов и других актов. Она рассматривает государственный контроль как функцию государственного управления, присущую всем государственным ор-

ганам независимо от их основных задач и вида деятельности, которые они осуществляют¹⁵.

Аналогичной точки зрения придерживается Е. А. Кочерин. Контроль, по его мнению, одна из основных функций управления (сюда же относятся планирование, организация, координация и стимулирование). Эта форма проявления целенаправленного воздействия на коллективы людей, предусматривающая систематическое позитивное выявление отклонений от установленных норм, правил и требований в процессе реализации поставленных задач¹⁶.

В. Г. Даев и М. Н. Маршунов предлагают различать контроль и надзор по их отношению к своему предмету, по самому предмету, по пределам (границам) надзорной и контрольной проверок¹⁷. По их мнению, надзор, в отличие от контроля, всегда осуществляется извне, по отношению к объектам иных систем, тогда как контроль может происходить и внутри системы (самоконтроль). Надзор предполагает наличие заранее установленных параметров поднадзорной деятельности, тогда как сфера контроля так четко не определена. Предметом надзора может быть и деятельность самих контролируемых органов, обратное же исключено.

В. И. Рохлин отмечает¹⁸, что в деятельности органов контроля и надзора многое совпадает и пересекается, и выделяет следующие сходства:

— органы надзора и контролируемые органы руководствуются и добиваются исполнения закона;

— органы надзора и контроля имеют основную цель на основе конституционных требований — это обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

— органы надзора и контроля должны быть максимально открыты для общества, осуществлять свою деятельность на основе принципа гласности в пределах, установленных законом, чтобы обеспечить соблюдение прав человека на охрану частной жизни и соблюдение охраняемых законом государственной и специальной тайн;

— задача органов надзора и контролируемых органов, наряду с осуществлением надзора и контроля за соблюдением закона и надлежащей деятельности, состоит не только и не столько в выявлении нарушений, что, несомненно, важно с любой точки зрения, а в установлении причин нарушений, условий, которые способствуют их совершению, недоработкам и упущениям. Именно это дает возможность разрабатывать необходимые меры для предотвращения любых нарушений, будь то нарушения порядка или преступления;

— у органов надзора и контроля во многом совпадают методы их деятельности: проведение проверок, получение объяснений, истребование и анализ документов, использование экспертных оценок. Разумеется, что тактика проведения и использования названных методов различна. Здесь необходи-

мо как для органов надзора, так и для контролирующих органов четкое и полное регламентирование на уровне закона, порядка, пределов, сроков, оформления использования тех или иных методов контроля (надзора). Названные весьма существенные совпадающие признаки в деятельности органов надзора и контроля определяют возможность их совместной работы.

Таким образом, мнений о соотношении надзора и государственного контроля много. При этом очевидна необходимость систематизировать их и определить четкие критерии разграничения этих терминов применительно к сложившемуся в России государственно-правовому механизму.

Удачная попытка такого юридического анализа была осуществлена М. С. Шалумовым, который считает, что государственный контроль как общегосударственная функция осуществляется на различных уровнях. Во-первых, это взаимный контроль различных ветвей государственной власти, реализуемый ими в специфических, только им присущих формах. Во-вторых, внутриведомственный контроль, т. е. контроль государственной системы со стороны вышестоящих звеньев в отношении нижестоящих, осуществляемый внутри каждой ветви власти. В-третьих, это вневедомственный контроль органов государственного управления за исполнением законов организациями и гражданами.

Вместе с тем, несмотря на то что ряд ученых-административистов в своих работах предприняли попытки проанализировать сущность надзора и его соотношение с контролем, полагаем, что надзор все же недостаточно исследован относительно контроля. До сих пор в юридической литературе и нормативно-правовых актах отсутствуют четкие определения контроля и надзора, а также критерии их отличия.

В качестве одного из наиболее удачных определений можно привести дефиницию, данную Ф. С. Разареновым. Он определяет административный надзор как самостоятельный организационно-правовой способ обеспечения законности в советском государственном управлении, представляющий систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности¹⁹. Однако мнение автора о том, что все органы надзора наделены полномочиями по привлечению нарушителей к ответственности, является несколько сомнительным.

Ю. М. Козлов считает, что надзор — это деятельность специальных органов отраслевого управления, государственных инспекций по осуществлению контроля за исполнением специальных правил

и требований, установленных законами, постановлениями правительства, ведомственными актами и инструкциями самих инспекций²⁰. В указанной дефиниции автор, видимо, исходит из сходства понятий контроля и надзора и поэтому определяет надзор как деятельность государственных органов по осуществлению контроля. Основное отличие контроля и надзора, по его мнению, заключается в том, что надзорные органы всегда выполняют свои функции по отношению к не подчиненным им объектам, и их деятельность носит надведомственный характер. В результате чего Ю. М. Козлов все же приходит к выводу, что надзор есть специфический вид государственного контроля, и вместе с А. А. Кармолицким выделяет следующие черты надзора:

— органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех субъектов, которые им организационно не подчинены; органы контроля — в основном в отношении организационно подчиненных и в некоторых случаях в отношении неподчиненных объектов;

— в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц; а в процессе надзора — меры административного воздействия, политической ответственности;

— органы контроля осуществляют проверку различных сторон деятельности подконтрольных объектов, а органы надзора проверяют соблюдение специальных правил. Данная особенность надзора выделяется и иными авторами.

Такой же точки зрения придерживается Н. Г. Салищева. По ее мнению, надзор (административный) есть специфическая форма надведомственного контроля и есть метод деятельности органов внешнего государственного контроля²¹. Следует отметить также точку зрения М. С. Студеникиной, согласно которой административный надзор, являясь разновидностью надведомственного контроля, представляет форму активного наблюдения, сопровождающуюся применением в необходимых случаях мер административно-властного характера. В качестве основных отличий контроля и надзора М. С. Студеникина указывает специфику методов и правовых форм воздействия. Для контроля характерно то, что он не ограничивается кругом вопросов, связанных с соблюдением общеобязательных правил поведения — законов и других нормативных актов. Органы контроля интересуются не только тем, не нарушил ли субъект управления действующее законодательство, но и тем, насколько правильно, целесообразно и эффективно он использовал предоставленные ему полномочия. В связи с этим в науке административного права надзор определяется как «своего рода суженный контроль... специфика административного надзора проявляется в ограничении пределов его ком-

петенции проверкой только законности действий конкретного объекта»²².

Такого же мнения придерживается Д. Н. Бахрах. Он отмечает, что «в зависимости от объема контроля различают собственно контроль, в процессе которого проверяется законность и целесообразность деятельности, и надзор, который ограничивается только проверкой законности. Надзор — это суженный контроль». Во многих случаях ради обеспечения свободы граждан, организаций, ограждения их от чрезмерной государственной опеки контрольные полномочия субъектов власти ограничивают, предоставляют им возможность осуществлять только надзор. А когда между проверяющими и проверяемыми нет организационной подчиненности, отграничение контроля от надзора необходимо для предотвращения вмешательства в оперативную деятельность субъектов, не несущих ответственность за ее последствия.

Таким образом, при ограничении вмешательства государства в деятельность организаций, граждан, перехода к правовому государству объем надзора будет увеличиваться за счет сужения контроля. Кроме того, объем надзорной деятельности расширяется в связи с увеличением роли технических средств, разнообразных технических правил, соблюдение которых — важное условие обеспечения безопасности.

О целесообразности как одном из главных отличительных признаков контроля и надзора упоминает В. М. Манохин, который считает, что контролирующие органы проверяют не только законность, но и целесообразность деятельности и что, в отличие от контроля, надзор может осуществляться только с точки зрения законности. Аналогичной позиции придерживается ряд авторов.

По мнению других ученых, понятие «надзор» может употребляться применительно только к деятельности суда и прокуратуры. При этом некоторые авторы разграничивают контрольную и надзорную деятельность по различным критериям, например: 1) основная задача, для разрешения которой создан орган, характер полномочий органа контроля или надзора, положение, занимаемое каждым из органов; или 2) предмет и пределы надзора и контроля, характер полномочий органа контроля или надзора.

Очевидно, что вышеназванные исследователи не дают универсального определения обозначенных понятий. Феномен контроля представителями таких научных направлений, как философское, управленческое, политическое, правовое, рассматривается в различных аспектах. Поэтому можно согласиться с точкой зрения каждого из авторов поскольку в их индивидуальных подходах содержится определенный элемент того большого и емкого содержания, которым обладают эти понятия.

Анализируя вышеприведенные мнения ученых, следует заключить, что они сводятся к двум

основным подходам к пониманию соотношения понятий «контроль» и «надзор»: во-первых, одни исследователи понимают надзор как структурный элемент контрольной деятельности, другие — как детально легализованную форму управленческой деятельности.

Как нам представляется, необходимо четко разграничить эти понятия с точки зрения их субъектного обеспечения, а именно отказаться от сопоставления данных терминов как общего и частного в функциональном аспекте. В свою очередь, можно утверждать, что контрольная функция нуждается в правовой легализации не в меньшей степени, чем надзорная. С учетом изложенного полагаем, что контроль следует рассматривать в качестве одного из функциональных направлений деятельности органов исполнительной власти, в то время как надзор — в качестве основной профилирующей субъектно-определенной функции органов, специализированных в области надзора.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 20 мая 2004 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 11. — Ст. 945; № 21. — Ст. 2023.

² См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Там же. — 2002. — № 1. — Ст. 1; № 18. — Ст. 1721; № 30. — Ст. 3029; № 44. — Ст. 4295; 2003. — № 1. — Ст. 2; № 27. — Ст. ст. 2700, 2708, 2717; № 46. — Ст. ст. 4434, 4440; № 50. — Ст. ст. 4847, 4855; № 52. — Ст. 5037; 2004. — № 19. — Ст. 1838.

³ См.: *Бюллетень международных договоров*. — 1995. — № 9. — С. 3.

⁴ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2001. — № 33. — Ст. 3436; 2002. — № 44. — Ст. 4297; 2003. — № 2. — Ст. 169; № 40. — Ст. 3820.

⁵ См.: *Контрольные органы и организации России*: учебник / под ред. А. П. Гуляева. — М., 2000. — С. 7.

⁶ См.: *Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации*: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2001. — С. 17.

⁷ См.: *Беляев В. П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации*. — М., 2001. — С. 243; *Осичкина Н. Е. Некоторые вопросы разграничения понятий «прокурорского надзора», «судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел»*. — М., 2000; *Бородушко И. В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов*. — СПб., 2002. — С. 122–127.

⁸ См.: *Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право: учебник*. — Саратов, 2003. — С. 242.

⁹ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник*. — М., 2001. — С. 297; *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов*. — М., 2001. — С. 311.

¹⁰ См.: *Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки*. — М., 1988. — С. 164; *Адми-*

нистративное право России: учебник: в 2 ч. / под ред. А. П. Коренева. — М., 2002. — Ч. I: Государственное управление и административное право. — С. 6.

¹¹ См.: *Шорина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. — М.: Наука, 1981. — С. 97–104; *Пронина В. С.* Конституционный статус органов межотраслевого управления. — М.: Юрид. лит., 1981. — С. 104; *Студеникина М. С.* Государственные инспекции в СССР. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 13; *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учебник для вузов. — М.: НОРМА, 2000. — С. 609; *Козлов Ю. М.* Административное право в вопросах и ответах: учебное пособие. — М.: Юрист, 2001. — С. 193.

¹² См.: *Разаренов Ф. С.* О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. — М.: Госюриздат, 1963. — С. 69–78; *Прозоров А. Л.* Административный надзор в советском государственном управлении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1986; *Дмитриев А. Т.* Правовые и организационные проблемы административного надзора ОВД: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998.

¹³ См.: *Тарасов А. М.* Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Гос-во и право. — 2004. — № 10. — С. 17, 20–21.

¹⁴ *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. — 4-е изд. доп. — М.: Азбуковник, 1999. — С. 379.

¹⁵ См.: *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 9–18.

¹⁶ См.: *Кочерин Е. А.* Контроль в процессе управления предприятием. — М.: Знание, 1986. — С. 4.

¹⁷ *Даев В. Г., Маршунов М. Н.* Основы теории прокурорского надзора. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. — С. 42–43.

¹⁸ См.: *Розлин В. И.* О Конституционном статусе российской прокуратуры. — СПб., 1999. — С. 167.

¹⁹ См.: *Разаренов Ф. С.* О сущности и назначении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. — М.: Госюриздат, 1963. — С. 68–78.

²⁰ См.: *Административное право* / под ред. Ю. М. Козлова. — М.: Юрид. лит., 1968. — С. 289.

²¹ См.: *Государственный и общественный контроль СССР.* — М.: Наука, 1970. — С. 180.

²² *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. — С. 17–20.