

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.63.38.048

Контроль и надзор: проблемы терминологии в российском законодательстве

Дитрих Дмитрий Константинович

Генеральный директор,
Единый центр кадастра и геодезии,
197348, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Богатырский пр., 5к1;
e-mail: jusi-frut@mail.ru

Аннотация

Целью статьи является анализ развития законодательства о государственном контроле (надзоре) с целью выявления положительных тенденций развития в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, а также проблемных аспектов, требующих доработки и совершенствования для лучшего функционирования системы государственного контроля в целом. Обеспечение законности в той или иной сфере или отрасли государственного управления является одним из основных направлений деятельности, прежде всего органов государственной исполнительной власти. В качестве основных организационно-правовых способов ее обеспечения выступают государственный контроль, государственный надзор и государственная контрольно-надзорная деятельность. Рассматривая этапы реформы контрольно-надзорной деятельности в РФ, нельзя не уделить внимание теоретическому вопросу соотношения понятий «контроль» и «надзор», используемых в современной научной и юридической литературе и действующем законодательстве. Теоретические и практические дискуссии вокруг указанных правовых категорий вызывает споры у правоведов, специалистов в области административного права, что свидетельствует о наличии проблематики в данной сфере. В этой связи, возникает ряд вопросов, в частности: имеет ли место схожесть понятий «контроль» и «надзор» по своему фактическому и юридическому содержанию?

Для цитирования в научных исследованиях

Дитрих Д.К. Контроль и надзор: проблемы терминологии в российском законодательстве // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 9А. С. 377-383. DOI: 10.34670/AR.2023.63.38.048

Ключевые слова

Контроль, надзор, контрольная деятельность, проверка, реформа контроля.

Введение

Анализ действующих правовых норм показал, что нормативные акты содержат несколько определений понятий «надзор» и «контроль», которые законодатель чаще использует и раскрывает по смыслу словосочетаний – «государственный контроль (надзор)»; «контрольно-надзорный орган»; «контрольно-надзорные мероприятия»; «контрольно-надзорная деятельность».

В современной юридической практике путем научно-исследования проблемы, официальных разъяснений норм законодательства для придания определенности законодательных норм, складывается очевидная тенденция, направленная на расширение этих понятий, их содержания и роли в административном регулировании.

Основная часть

Прежде чем обратиться непосредственно к теме нашего исследования, уточним понятие слов «надзор» и «контроль», которым законодатель прибегает в зависимости от отраслевой и содержательной принадлежности.

Представляется очевидной высокая степень схожести данных юридических понятий, нередко их используют в качестве смежных и по юридическому смыслу, и по экономическим последствиям, и по административному признаку.

Для более глубокого понимания разных аспектов терминов «контроль» и «надзор» с позиции общетеоретических и правовых категорий, необходимо рассмотреть их сущность и содержание, плюс ко всему важно изучить исторические предпосылки их закрепления в законодательстве. Это позволит выделить уникальные аспекты в контексте нашей страны.

Понятия «контроль» и «надзор» являются двумя важными инструментами регулирования и соблюдения требований. Контроль обычно ориентирован на проверку соответствия определенных норм, правил или стандартов, надзор подразумевает более широкий спектр функций, включающих наблюдение, руководство и координацию в целях обеспечения эффективности и законности деятельности.

В нормах российского законодательства, посвященных данному вопросу, отсутствует формулировка легального определения каждого из этих понятий. В итоге вместо того, чтобы уточнить, конкретизировать определения, законодатель в ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и в ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закрепил объединенную декларативную версию «государственный контроль (надзор)», частично устранив терминологический пробел.

Иначе обстоит дело с пониманием термина «надзор». На сегодняшний день нет единого подхода к его однообразной трактовке, и это связано прежде всего с тем, что дефиниция этой категории не содержит ни один нормативный акт.

Существует дискуссия относительно понятия «надзор». Разного рода толкования юридических норм и их применение приводят к разнообразным интерпретациям того, что такое, в сущности, «надзор», включающие особые признаки, уточняющих содержание и правовое основание для его осуществления.

Попробуем сформулировать собственное видение ответа на вопрос, что законодатель понимает под употребленным в ФЗ от 31.07.2020 № 248-ФЗ, термином «надзор», под ним понимается система мер, которая организована с целью обеспечения соблюдения законности и

предотвращения причинения ущерба охраняемым ценностям. Он осуществляется в различных сферах, также включает методы, направленные на соблюдение законов и обязательных требований.

Рассматриваемое определение, кроме его краткости хорошо тем, что нем отражен очень важный критерий характеристики «надзора», а именно целевое назначения и указание на юридический эффект. Надзор характеризуется следующими признаками:

- активная деятельность специальных органов;
- наблюдение за исполнением законодательства поднадзорными субъектами;
- надзор за организациями, которые не подчинены надзорным органам [Аржанов, 2020].

Именно эти характеристики, отражает суть «надзора», что отличает его от смежных понятий.

Попробуем провести краткий обзор указанных выше понятий, позволяющий выделить их основные характеристики.

Контроль и надзор – два понятия, которые имеют схожий, но несколько различный оттенок значения. Оба термина относятся к мерам и методам, применяемым для наблюдения и проверки соответствия определенных требований, норм или стандартов. Однако, контроль обычно охватывает широкий спектр действий, регулярные проверки, анализ и оценку, а надзор подразумевает активную, наблюдающую и регулирующую роль, его главной задачей считается соблюдение законодательства. В целом, контроль и надзор смежные, но несколько различающиеся понятия, которые совокупно образуют систему мер и методов.

Контроль обычно ориентирован на проверку соблюдения определенных норм, правил или стандартов [Горшенев, Шахов, 1987]. Он фокусируется на оценке соответствия требованиям и выявлении нарушений [Грабко, 2018]. Надзор, с другой стороны, охватывает шире функции, включающие не только проверку, но и наблюдение, регулирование и руководство.

Контроль является более пассивным и реактивным подходом. Он проводится периодически или по требованию для проверки соответствия и обнаружения нарушений. Надзор, напротив, предполагает более активное и постоянное наблюдение и предотвращение возможных нарушений [Пешин, 2019].

Существенная разница заключается в направленности и активности. Контроль более фокусирован на проверке и выявлении нарушений, надзор же охватывает более широкий спектр функций, включая наблюдение, регулирование и минимизацию нарушений.

Основная цель контрольных процедур состоит в обеспечении соответствия определенных норм, правил или стандартов. Контроль позволяет выявлять области, требующие улучшения или оптимизации процессов. Он помогает выявить слабые места и предлагает рекомендации по повышению эффективности. Контролирующие процедуры служат средством обеспечения соблюдения установленных норм, требований и правил. Они помогают гарантировать, что деятельность соответствует регулирующим положениям [Аманалиева, 2015].

Контроль, который подразумевает проверку соблюдения исполнения положений НПА (нормы права) производится согласно процедуре, закрепленной Административным регламентом по осуществлению федерального контроля, и производится в порядке текущего контроля, иными словами, непрерывно (без ограничения временными рамками) и/или выборочно (ограниченного рамками приоритета).

Контроль осуществляется в разные временные периоды, отсюда разделение на типы контроля: он бывает предварительный, текущий и последующий. Также он может быть проводимым систематически, периодически и эпизодически исходя из частоты проведения контрольных мероприятий [Зубарев, 2014].

«Надзор» как понятие рассматривается как специфическое направление контрольных мероприятий, основанное на наблюдении, руководстве делами поднадзорных субъектов [Телегин, 2020]. Надзор реализует важную функцию по регулированию отдельных аспектов организаций, которые часто скрыты от общего контроля. По всему своему содержанию надзор преследует цель – обеспечить исполнение закона в той или иной сфере. Более того, не стоит забывать и про примыкающую к этой цели задачу по устранению нарушений со стороны и общества, и власти. Ряд исследователей, например, Баранов, определяют контроль как главное средство обеспечения законного порядка путем регламентации правил и мер [Баранов, 2011].

Как нормативно-правовое понятие, «надзор» понимается как законодательно определенная форма, реализуемого разными органами и инстанциями. Другими словами, это также специфический механизм, который позволяет определять нормы дозволенного на разных уровнях власти и деятельности.

Правовые нормы и документы определяют полномочия надзорных органов, их компетенцию и требования, которые они наблюдают за соблюдением. Эти нормативные акты также включают инструкции относительно процедур надзора, прав и обязанностей надзорных органов, а также санкций, которые могут быть применены в случае выявления нарушений.

Надзор по сути своей предполагает непрерывное или периодическое следящее наблюдение за тем, как исполняются законы и подзаконные акты в сфере исполнительной власти. Их задача заключается в проверке соблюдения законности и оценке эффективности государственных органов. Они также контролируют соблюдение законодательных норм и требований, а в случае выявления нарушений предпринимают меры для их предотвращения и прекращения.

В сфере исполнительной власти надзор регулирует разного рода правоотношения. Надзорные органы могут проверять документы, проводить аудит, осуществлять контроль, выносить рекомендации и предписания, а при необходимости применять административные меры.

В теории выделяют два вида надзора.

В ФЗ «О прокуратуре РФ» говорится о том, что органы прокуратуры четко следят за исполнением закона в отношении соблюдения прав и свобод человека. В область надзора также включены все органы власти, предприятия, учреждения и их работники. Прокуратура контролирует исполнение всех видов законодательства, независимо от области, к которой они относятся. Прокурорский надзор характеризуется всеобщим и всеобъемлющим подходом.

Если говорить об административном надзоре, то существует следующее мнение: такой надзор охватывает деятельность большого количества служб и инспекций с законодательным акцентом на ту или иную отрасль экономики.

Заключение

Подводя краткие итоги, уместно отметить, что нынешнее состояние законодательства демонстрирует невозможность корректного разграничения «контроля» и «надзора», поскольку терминологического единства не наблюдается даже в пределах отдельных актов, их содержание сущность является дискуссионным вопросом, что может провоцировать неточность государственных целей ошибки в сфере правоприменения.

Изучение данной проблематики и анализ практики применения законодательства указывают на то, что понятия «контроль» и «надзор», которые регулируются ФЗ № 248, служат основой для определения «государственного контроля (надзора)» и «контрольно-надзорной деятельности». Но это переключает фокус с создания средств контроля для разных областей

деятельности на задачи и полномочия государственных и муниципальных контрольных органов (надзора).

Следовательно, возникает необходимость более ясного разграничения этих понятий. Следует иначе рассматривать их, чтобы предотвратить появление теоретических противоречий. Это позволит сосредоточиться на создании эффективных механизмов контроля и надзора, и достигнуть положительных результатов в различных сферах деятельности.

Библиография

1. Аманалиева Б.К. Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. М.: Инфотропик Медиа, 2015. 464 с.
2. Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 6-8.
3. Андреева Ю.А. Соотношение контроля и надзора как функций органов исполнительной власти // Труды института государства и права РАН. Административные правоотношения: вопросы теории и практики. 2009. № 1. С. 83-90.
4. Аржанов В.В. Административно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины (подходы Саратовской школы административного права) // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 47-50.
5. Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. 2011. № 7-8. С. 68-100.
6. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 23.
7. Грабко О.В. Понятие и специфические черты гражданско-правового контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 9. С. 60-68.
8. Зубарев С.М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 20-26.
9. Пешин Н.Л. Особенности муниципального публично-властного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 55-62.
10. Приказ МВД России от 28.06.2022 № 468 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».
11. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 25.
12. Телегин А.С. Административное право. Пермь, 2020. С. 267.
13. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 29.12.2022) «О прокуратуре Российской Федерации».
14. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023).

Control and supervision: problems of terminology in Russian legislation

Dmitrii K. Ditrikh

General Director,
“Unified Center for Cadastre and Geodesy” LLC,
197348, 1, 5, Bogatyrskii ave., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: jusi-frut@mail.ru

Abstract

The purpose of the article is to analyze the development of legislation on state control (supervision) in order to identify positive development trends in the framework of the reform of control and supervisory activities in the Russian Federation, as well as problematic aspects that need to be finalized and improved for better functioning of the state control system as a whole. Ensuring

the rule of law in a particular area or branch of public administration is one of the main activities, primarily of the state executive authorities. The main organizational and legal methods of its provision are state control, state supervision and state control and supervisory activities. Considering the stages of the reform of control and supervisory activities in the Russian Federation, one cannot but pay attention to the theoretical issue of the relationship between the concepts of control and supervision used in modern scientific and legal literature and current legislation. Theoretical and practical discussions around these legal categories cause controversy among lawyers, experts in the field of administrative law, which indicates the presence of problems in this area. In this regard, a number of questions arise, in particular: is there a similarity between the concepts of control and supervision in their actual and legal content?

For citation

Ditrikh D.K. (2023) Kontrol' i nadzor: problemy terminologii v rossiiskom zakonodatel'stve [Control and supervision: problems of terminology in Russian legislation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (9A), pp. 377-383. DOI: 10.34670/AR.2023.63.38.048

Keywords

Control, supervision, control activity, check, control reform.

References

1. Amanalieva B.K. (2015) *Ezhegodnik publichnogo prava 2015: Administrativnyi protsess* [Public Law Yearbook 2015: Administrative Process]. Moscow: Infotropik Media Publ.
2. Andreeva Yu.A. (2009) K voprosu o sootnoshenii ponyatii «kontrol'» i «nadzor» [On the issue of the relationship between the concepts of “control” and “supervision”]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 2, pp. 6-8.
3. Andreeva Yu.A. (2009) Sootnoshenie kontrolya i nadzora kak funktsii organov ispolnitel'noi vlasti [The relationship between control and supervision as functions of executive authorities]. *Trudy instituta gosudarstva i prava RAN. Administrativnye pravootnosheniya: voprosy teorii i praktiki* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. Administrative legal relations: issues of theory and practice], 1, pp. 83-90.
4. Arzhanov V.V. (2020) Administrativno-pravovye sposoby obespecheniya zakonnosti i distsipliny (podkhody Saratovskoi shkoly administrativnogo prava) [Administrative and legal methods of ensuring legality and discipline (approaches of the Saratov school of administrative law)]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 3, pp. 47-50.
5. Baranov M. (2011) Sootnoshenie ponyatii «gosudarstvennyi kontrol'» i «gosudarstvennyi nadzor»: teoriya i praktika voprosa [Correlation of the concepts of “state control” and “state supervision”: theory and practice of the issue]. *Pravo i zhizn'* [Law and Life], 7-8, pp. 68-100.
6. *Federal'nyi zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 (red. ot 29.12.2022) «O prokurature Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law of January 17, 1992 No. 2202-1 (as amended on December 29, 2022) “On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation”].
7. *Federal'nyi zakon ot 31.07.2020 № 248-FZ (red. ot 05.12.2022) «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i munitsipal'nom kontrole v Rossiiskoi Federatsii» (s izm. i dop., vstup. v silu s 11.01.2023)* [Federal Law No. 248-FZ dated July 31, 2020 (as amended on December 5, 2022) “On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation” (as amended and supplemented, entered into force on January 11, 2023)].
8. Gorshenev V.M., Shakhov I.B. (1987) *Kontrol' kak pravovaya forma deyatelnosti* [Control as a legal form of activity]. Moscow.
9. Grabko O.V. (2018) Ponyatie i spetsificheskie cherty grazhdansko-pravovogo kontrolya [Concept and specific features of civil law control]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Laws of Russia: experience, analysis, practice], 9, pp. 60-68.
10. Peshin N.L. (2019) Osobennosti munitsipal'nogo publichno-vlastnogo kontrolya [Features of municipal public control]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 7, pp. 55-62.
11. *Prikaz MVD Rossii ot 28.06.2022 № 468 «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Ministerstva vnutrennikh del*

Rossiiskoi Federatsii po osushchestvleniyu federal'nogo gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) v sfere migratsii» [Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated June 28, 2022 No. 468 “On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the implementation of federal state control (supervision) in the field of migration”].

12. Sokolov A.Yu., Lakaev O.A. (2020) Pravovaya politika v sfere gosudarstvennogo kontrolya i nadzora [Legal policy in the field of state control and supervision]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [Legal policy and legal life], 2, p. 25.
13. Telegin A.S. (2020) *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Perm.
14. Zubarev S.M. (2014) Sistema obshchestvennogo kontrolya za deyatelnost'yu organov publichnoi vlasti [System of public control over the activities of public authorities]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 10, pp. 20-26.