

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Работа представлена кафедрой административного права
Северо-Западной академии государственной службы при президенте Российской Федерации.
Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор В. И. Кайнов*

В статье рассматриваются вопросы, связанные с разграничением контроля и надзора в сфере государственного управления, в связи с длительным спором вокруг данных понятий. Приводятся общие элементы и уточняются понятия «контроль» и «надзор», проясняется суть данных терминов.

The article deals with delimitation of control and prosecution in the sphere of state management. Due to the continuous discussions around these concepts the crux of the matter as well as the sense of these terms are sorted out. General elements of control and prosecution are given.

Реформы в социально-политической жизни России, происходящие на современном этапе, призваны способствовать трансформированию государственно-правовой системы в целом и, в частности, важнейшего элемента этой системы – института законности с целью его преобразования в прочный механизм обеспечения прав и свобод граждан, создания гражданского общества, децентрализации управления и укрепления экономической деятельности.

Демократические реформы требуют разработки новых категорий и институтов основных отраслей права, а также пересмотра сложившихся и, казалось бы, устоявшихся в общественном сознании и практике понятий. К числу таких понятий, требующих нового осмысления, относится институт законности.

В числе факторов, определяющих особую значимость законности для государственно-управленческой деятельности, можно особо выделить следующие:

- управление охватывает наибольшую сферу деятельности государства и органов местного самоуправления;
- субъекты управления, реализуя свои функции и полномочия, осуществляют правоприменительную деятельность, которая как никакая другая должна осуществляться в соответствии с принципом законности;

- управление осуществляют многочисленные субъекты, от деятельности которых во многом зависит правильное, объективное и оперативное решение вопросов, связанных с повседневной жизнью граждан и деятельностью организаций;

- органы управления осуществляют правотворческую деятельность, охватывающую широкую и разнообразную сферу общественной жизни;

- органы управления наделены широкими полномочиями в области применения мер административного принуждения.

Анализ юридической литературы говорит о том, что научный спор вокруг понятий контроля и надзора существует довольно длительное время и в настоящее время данная проблема вышла за рамки административной науки. Контроль и надзор понимается и трактуется неоднозначно и в других отраслях права.

При обращении к филологическому толкованию термина «контроль», выясняется, что данный термин появился несколько столетий назад. Он происходит от французского «contrerole», под которым понимался «список, ведущийся в двух экземплярах», а уже от него и произошло слово «controle», означающее «проверку чего-либо, например, выполнения законов, планов, решений»¹, а также «наблюдение с це-

люю проверки; учреждение, контролирующее чью-либо деятельность»².

В Энциклопедическом словаре Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона государственный контроль трактуется в общем смысле как наблюдение за правильностью и законностью поступления государственных доходов и производством расходов. Кроме этого отмечается, что «государственный контроль представляет собой самостоятельное государственное установление, во всем равное с другими министерствами», определены основные направления (виды) контрольной деятельности данного органа. Особый интерес представляет то, что контрольную деятельность данное учреждение, по мнению авторов словаря, осуществляет в форме надзора. Характерны следующие употребляемые по тексту выражения: «надзор государственного контроля выражается», «на обязанности государственного контроля лежит надзор за тем, чтобы, независимо от законности и правильности расходов, все хозяйственные операции казны производились с возможно большей для нее выгодой»³.

В словаре В. И. Даля под термином контроль понимается «учет, проверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся проверкою отчетов»⁴. С. И. Ожегов трактует контроль как «проверку, наблюдение с целью проверки»⁵.

В понятие «надзор» и производные от него термины эти справочные издания вкладывают следующее: «присмотр, на-смотр, наблюдение, наглядывание; надзиратель – смотритель, насмотрщик»⁶; «наблюдение, присмотр за кем-либо, чем-либо с целью контроля, охраны; наблюдение специальных учреждений, органов власти, общественных организаций, обычно с целью контроля»⁷; «наблюдение с целью присмотра, проверки; группа лиц, орган для наблюдения за кем-либо, чем-либо»⁸.

Таким образом, филологическое толкование терминов «контроль» и «надзор» недостаточно проясняет вопрос об их сущности. Налицо смысловое совпадение данных терминов, суть которых вышеперечисленные издания выражают в основном, используя

такие слова, как «проверка» и «наблюдение». Забегая вперед, отметим, что даже в такой сфере, как финансовая, термины «контроль» и «надзор» употребляются как синонимы, причем надзор охватывает не только законность, но и целесообразность, что явно находится в противоречии с современными представлениями о надзорной деятельности.

Таким образом, сущность и назначение контроля состоит:

- в наблюдении за функционированием подконтрольных объектов, получении объективной информации о выполнении ими правил и поручений, их состоянии;
- в возможности вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого (объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности);
- в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности;
- в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям;
- в самостоятельном принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности.

Наиболее характерные черты надзора сводятся к следующему:

- постоянное, систематическое наблюдение специальными государственными органами за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности;
- оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности;
- в одних случаях надзорные органы вправе сами решить вопрос о привлечении виновного физического или юридического лица к юридической ответственности, в других – обязаны поставить вопрос об этом перед компетентными органами, должностными лицами.

Отсутствие в настоящее время достаточно четкого разграничения контроля и надзора на законодательном уровне обуславливает наличие различных подходов в определении данных терминов и в научных кругах. Причем точки зрения некоторых ученых существенно различаются, нередко

одна и та же деятельность может называться как контролем, так и надзором.

Таким образом, можно выделить некоторые общие элементы контроля и надзора:

- деятельность поднадзорных объектов органы надзора оценивают только с точки зрения законности; органы же контроля могут проводить проверку подконтрольного объекта как с точки зрения законности его действий, так и с точки зрения их целесообразности;

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

- органы надзора не вмешиваются непосредственно в оперативно-хозяйственную и организаторскую деятельность поднадзорных объектов или же вмешиваются, но в незначительной степени, что нехарактерно для контроля;

- в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц; надзор же не связан с их применением;

- организационные формы контроля и надзора могут совпадать (например, целевые проверки, инспектирования), правовые же формы надзора шире и разнообразнее (например, выдача разрешений, лицензий и т. д.);

- «контроль» трактуется объемнее, полнее термина «надзор», поскольку включает в себя возможность не только надзирать, т. е. наблюдать за законностью и ставить во-

прос об устранении нарушений, но и устранять их своей властью (отмена решения).

На наш взгляд, основная проблема заключается в том, что авторы, разграничивая контроль и надзор, берут за основу разные критерии. Например, сторонники судебного надзора – глубину контрольной деятельности, сторонники судебного контроля – возможность отмены решения подконтрольной структуры.

Целесообразно избрать в качестве определяющего критерия при разграничении контроля и надзора глубину проверочной деятельности, т. е. возможность осуществлять контроль над законностью или контроль над законностью и целесообразностью. Далее из определяющих в порядке значимости можно предложить следующие критерии: характер полномочий соответствующих органов контроля и надзора; положение, занимаемое каждым из них в системе государственных органов; наличие организационной подчиненности субъектов контрольно-надзорной деятельности и подконтрольных или поднадзорных объектов⁹.

Таким образом, в современных условиях контроль отражает в первую очередь управленческий, организационный аспект функционирования органов государственной власти и по сути своей является интегрирующей, универсальной организационно-правовой категорией, объединяющей различные виды и формы проверочной деятельности, а также различные формы реагирования на выявленные нарушения. В силу этого контроль охватывает как проверку законности тех или иных действий и решений должностных лиц, так и их целесообразность.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие / Под ред. проф. Туманова Г.А. М.: Юрист, 1997. С. 145; Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учебник. М.: Юрист, 1996. С. 216; Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П. Российское административное право. Учебник для вузов. М.: Изд. группа «Норма-Инфра», 1998. С. 325.

² Большая Советская энциклопедия. М., 1973. Т. 13. С. 70.

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1958. Т. 2. С. 122.

⁴ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1955. Т. 2. С. 401.

⁵ Словарь современного русского литературного языка. М., Л., 1958. Т. 7. С. 150.

⁶ Энциклопедический словарь. Изд. Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефронь. Т. 9. СПб., 1895. С. 408–411.

⁷ Николаева Л. А. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Часть 1. М., 1975. С. 164.