

УДК 342.92

DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(1).85-90

## О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

**К.В. Маслов**

*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, Омск, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –

25 января 2018 г.

Дата принятия в печать –

10 февраля 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

2 апреля 2018 г.

Проводится анализ административного законодательства, регламентирующего реализацию государственного контроля и надзора, раскрывается понятие и содержание контроля и надзора, а также контрольной и надзорной деятельности уполномоченных на то органов исполнительной власти, исследуется понимание современной правоприменительной деятельности контрольно-надзорных органов, их должностных лиц.

### **Ключевые слова**

Законодательство, административное законодательство, контроль, надзор, разграничение, органы исполнительной власти, контрольно-надзорная деятельность, должностные лица, администрация

## ON THE CORRELATION OF THE CONCEPTS OF CONTROL AND SUPERVISION

**Kirill V. Maslov**

*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

### **Article info**

Received – 2018 January 25

Accepted – 2018 February 10

Available online – 2018 April 2

The subject. The article is devoted to analysis of control and supervision as interrelated concepts.

The purpose of the study is to identify the correlation of the concepts of control and supervision.

The methodology includes methods of complex analysis, synthesis, as well as formal-logical and formal-legal methods.

The main results and scope of application. There are no clear criteria in the theory of law for distinguishing control and supervisory activities. Three approaches to the ratio of these categories in the science of administrative law may be emphasized. There are obvious contradictions in the interpretation of control and supervision in federal legislation of the Russian Federation. The author identifies the grounds for differentiation of “control” and “supervision”.

Conclusions. The terms of “control” and “supervision” are the key concepts that determine the forms and directions of administrative activities. The legislator has not formulated till nowadays the definitions of the concepts of “control” and “supervision”, has not defined their relationship. Such situation generates both theoretical disputes and law enforcement conflicts.

### **Keywords**

Legislation, administrative legislation, control, supervision, delimitation, executive bodies, control and supervisory activities, officials, administration

### **1. Значение контрольно-надзорной деятельности**

В ежегодном Послании Федеральному Собранию Президент РФ В.В. Путин обратил внимание на важность профилактической роли применения законодательства, регулирующего реализацию государственного контроля и надзора, особенно в области

предпринимательской деятельности, необходимость снятия всех административных, правовых и любых других барьеров, которые мешают свободному развитию бизнеса, так как в результате давления на бизнес со стороны некоторых представителей контрольно-надзорных органов часто разваливаются успешные компании. Он подчеркнул, что важно

совершенствовать контроль и надзор уполномоченных органов, которые должны заниматься не только выявлением нарушений, но и профилактикой<sup>1</sup>.

Невыполнение требований контрольно-надзорных органов исполнительной власти наносит значительный ущерб экономике России. По оценкам специалистов, ежегодные потери от игнорирования предписаний контрольно-надзорных органов в последнее время составляют 2,4–2,6 % ВВП страны, т. е. около 3 млрд руб., а темп прироста экономического ущерба – 5–7 % в год.

Как представляется, низкий уровень контроля и надзора со стороны уполномоченных органов заметно влияет на внутреннюю составляющую национальной безопасности страны, затрагивает конституционные права и свободы граждан, выступает фактором, оказывающим негативное воздействие на обеспечение общественной безопасности в Российской Федерации.

## **2. Научные взгляды на соотношение понятий «контроль» и «надзор»**

Соотношение понятий контроля и надзора в настоящее время выступает предметом обсуждения многих ученых административного права, поскольку имеет важное теоретическое и практическое значение. Необходимо отметить, что в теории права нет четких критериев разграничения контрольной и надзорной деятельности.

Можно выделить три подхода к соотношению указанных категорий в науке административного права. Ряд ученых считает, что надзор – это часть контроля [1, с. 234–236; 2, с. 18; 3], другие уравнивают данные категории [4, с. 22; 5, с. 17; 6]. Как указывает Л.А. Галанина, в ряде случаев трудно отличить контрольные полномочия от надзорных, поэтому в законодательстве и литературе не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными полномочиями, а контрольные и надзорные органы нередко называют «контрольно-надзорными» [4, с. 22].

Представители третьего подхода указывают на самостоятельное значение понятий «надзор» и «контроль», считая их различными видами деятельности органов управления [7–9]. Как полагает С.Г. Нистратов, «надзор всегда имеет своим предметом законность, в то время как контроль – не только законность, но и целесообразность» [10, с. 8].

<sup>1</sup> Ежегодное Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию 1 декабря 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379>.

Правоведами разработаны два подхода к пониманию сущности контроля: как функции государственного управления [11, с. 138] и как деятельности органов власти [12, с. 24]. Представляется, что обе точки зрения не противоречат друг другу, поскольку отражают различные аспекты такого сложного явления, как контроль.

Существует понимание надзора как «ограниченного контроля» [7], который заключается в осуществлении органами публичного управления, обладающими правом применения мер административного принуждения, своих функций по отношению к организационно не подчиненным им субъектам в целях установления выполнения последними специальных норм и правил. Так, Ю.М. Козлов выделял следующие критерии разграничения категорий «контроль» и «надзор»: при осуществлении надзора субъект не находится в организационном подчинении надзорного органа, потому к поднадзорному субъекту могут быть применены только административно-принудительные меры; в случае контроля – также могут применяться меры дисциплинарной ответственности [13, с. 209–211].

Как отмечает Ю.А. Андреева, надзор представляет собой систему установленных законами и иными нормативными правовыми актами действий и мероприятий, которые осуществляются уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами и направлены на обеспечение соблюдения законов и законности государственными органами и учреждениями, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами [14].

## **3. Законодательные подходы к соотношению понятий «контроль» и «надзор»**

До настоящего времени на уровне федерального законодательства Российской Федерации имеются явные противоречия при трактовке контроля и надзора. Рассмотрим дефиниции контроля и надзора в законодательстве Российской Федерации.

Понятия «контроль» и «надзор» отождествляются в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup>. В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание

органов исполнительной власти»<sup>3</sup>, а также в ряде статей КоАП РФ<sup>4</sup> термины «контроль» и «надзор» также являются равнозначными. Например, ст. 19.4 КоАП РФ имеет название «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль», ст. 19.5 – «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль». Вместе с тем в ст. 19.5 КоАП РФ «надзор» в ч. 5, 8 и «контроль» в ч. 2 применяются как «самостоятельные» понятия. Этот подход к использованию терминов «надзор» и «контроль» можно наблюдать практически в каждом нормативном правовом акте, затрагивающем вопросы осуществления этих видов деятельности в различных сферах общественной жизни [15–17].

Кроме того, необходимо отметить, что при рассмотрении проекта Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации»<sup>5</sup>, внесенного Минэкономразвития на рассмотрение в Правительство РФ, нормативного разграничения содержания терминов «контроль» и «надзор» также сделано не было. Здесь, однако, следует обратить внимание, что Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476<sup>6</sup> были приняты положения о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах, о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре, о государственном ветеринарном надзоре. В связи с этим утратили силу аналогичные акты о государственном контроле в соответствующих

областях. Указанное Постановление Правительства РФ также внесло изменения в многочисленные правительственные акты, устранив терминологическое смешение понятий контроля и надзора в пользу последнего. Например, Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 987 «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» получило название «О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» (п. 10), а Постановление Правительства РФ от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» стало называться «Об утверждении Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» (п. 14).

Анализируя представленные точки зрения, можно, согласившись с рядом ученых [7; 18, с. 20; 19, с. 22], выделить следующие основания для дифференциации «контроля» и «надзора»:

1. Органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении третьих лиц, которые не находятся по отношению к ним в подчинении; органы контроля – по большей части в отношении организационно подчиненных, но в некоторых случаях и в отношении неподчиненных объектов, например саморегулируемых организаций [20, с. 106–108].

2. При осуществлении надзора в отношении виновных лиц могут применяться меры административного воздействия (административный штраф, лишение специального права, приостановление работ и др.), а в случае контроля – также и меры дисциплинарного воздействия, а иногда и уголовно-правового характера.

3. Объектом надзора являются специальные правила (противопожарные, ветеринарные, санитарные), а объектом контроля – более широкий спектр различных аспектов деятельности подконтрольных объектов (дисциплина, финансы).

законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ст. 6249.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>4</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 1. Ст. 1.

<sup>5</sup> Проект федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=332053-7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=332053-7).

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2013. № 24. Ст. 2999.

4. Надзор ограничивается проверкой соблюдения требований законодательства, в то время как при осуществлении контроля возможна оценка эффективности и целесообразности деяний проверяемого субъекта, сопровождающаяся вмешательством в его текущую хозяйственную деятельность.

#### 4. Выводы

Категории «контроль» и «надзор» выступают ключевыми понятиями, обуславливающими формы и направления административной деятельности. Законодателем на сегодняшний день не сформулированы определения понятий «контроля» и «надзора», не определено их соотношение, что порождает как теоретические споры, так и правоприменительные коллизии.

Указанные противоречия могут быть разрешены, на наш взгляд, путем нормативного определения дефиниций «контроля» и «надзора». Рассмотрев представленные точки зрения ученых о понятиях «контроль» и «надзор», изучив различные законодательные акты по обозначенной проблематике, согласимся с мнением Е.С. Изюмовой, что необходимо включить понятия «контроль» и «надзор» в Федеральный закон № 294-ФЗ, «разграничив их как отдельные, самостоятельные функции органов государственного управления, отличие которых заключается в направленности и широте распространяемого действия, а также в конечном результате» [21, с. 16].

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций / Н.М. Конин. – М.: Юрист, 2004. – 559 с.
2. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля) / М.С. Студеникина. – М.: Юридическая литература, 1974. – 160 с.
3. Шафранов А. Разграничение контрольной и надзорной деятельности в сфере исполнительной власти / А. Шафранов // Право и жизнь. – 2006. – № 91 (1). – С. 5–16.
4. Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Л.А. Галанина. – М., 2001. – 184 с.
5. Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля / А.М. Тарасов // Государство и право. – 2004. – № 10. – С. 15–25.
6. Зырянов С.М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти / С.М. Зырянов // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 27–33.
7. Погодина Н.А. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе / Н.А. Погодина, К.В. Карелин // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 72–74.
8. 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.
9. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: моногр. / А.В. Мартынов. – М.: NOTA BENE, 2010. – 548 с.
10. Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Г. Нистратов. – Волгоград, 2012. – 33 с.
11. Байтин М.И. Сущность права / М.И. Байтин. – Саратов: СГАП, 2001. – 416 с.
12. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук / В.П. Беляев. – Саратов, 2006. – 436 с.
13. Козлов Ю.М. Административное право / Ю.М. Козлов. – М.: Юрист, 1999. – 320 с.
14. Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» / Ю.А. Андреева // Административное право и процесс. – 2009. – № 2. – С. 6–8.
15. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Э.Н. Ренова. – М.: Норма, 2009. – 1028 с.
16. Максимов И.В. Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации / И.В. Максимов. – Саратов: СГАП, 2004. – 184 с.
17. Килясханов И.Ш. Права и свободы граждан в учетно-регистрационной и лицензионно-разрешительной деятельности милиции: моногр. / И.Ш. Килясханов. – Омск: Изд-во Ом. юрид. ин-та МВД России, 1997. – 120 с.

18. Антонов С.Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения: моногр. / С.Н. Антонов. – М.: НИЦ БДД МВД России, 2017. – 67 с.
19. Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль: дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Бутылина. – М., 2015. – 204 с.
20. Алгазина А.Ф. Саморегулирование как вид управленческой деятельности / А.Ф. Алгазина // Правоприменение. – 2017. – Т. 1. – № 2. – С. 101–114. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(2).101-114.
21. Изюмова Е.С. Правовое регулирование контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.С. Изюмова. – Челябинск, 2015. – 22 с.

## REFERENCES

1. Konin N.M. *Administrative law of Russia. General and Special parts*, course of lectures. Moscow, Yurist Publ., 2004. 559 p. (In Russ.).
2. Studenikina M.S. State control in the sphere of control (problems a supra-departmental control). Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ, 1974. 160 p. (In Russ.).
3. Shafranov A. Differentiation of control and supervisory activities in the field of executive power. *Zakon i zhizn'*, 2006, no. 91 (1), pp. 5–16. (In Russ.).
4. Galanina L.A. *Organizational and legal support of control of execution of regulatory legal acts in subjects of the Russian Federation*, Cand. Diss. Moscow, 2001. 184 p. (In Russ.).
5. Tarasov A.M. Problems of legislative enforcement of state control. *Gosudarstvo i pravo*, 2004, no. 10, pp. 15–25. (In Russ.).
6. Ziryarov S.M. Ensuring of the Rule of Law in Administrative-Supervision Activities of Executive Authorities. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2010, no. 8, pp. 27–33. (In Russ.).
7. Pogodina N.A., Karelin K.V. Ratio control and supervision in the Russian legal system. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2012, no. 3, pp. 72–74. (In Russ.).
8. Zubarev S.M. On correlation of concepts of "control" and "supervision" in public management. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2014, no. 10, pp. 31–36. (In Russ.).
9. Martynov A.V. *Problems of legal regulation of administrative supervision in Russia. Administrative procedural research*, Monograph. Moscow, NOTA BENE Publ., 2010. 548 p. (In Russ.).
10. Nistratov S.G. *Control and supervision as a guarantee of legality (legal-theoretical aspect)*, Cand. Diss. Thesis. Volgograd, 2012. 33 p. (In Russ.).
11. Baitin M.I. *The essence of law*. Saratov, SGAP Publ., 2001. 416 p. (In Russ.).
12. Belyaev V.P. *Control and supervision as a form of legal activity: questions of theory and practice*, Doct. Diss. Saratov, 2006. 436 p. (In Russ.).
13. Kozlov Yu.M. *Administrative law*. Moscow, Yurist Publ., 1999. 320 p. (In Russ.).
14. Andreeva Iu.A. On Correlation of Concepts of "Control" and "Supervision". *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2009, no. 2, pp. 6–8. (In Russ.).
15. Renov E.N. (ed.). *Commentary to the Russian Federation Code on administrative offences*. Moscow, Norma Publ., 2009. 1028 p. (In Russ.).
16. Maksimov I.V. *System of administrative punishments under the legislation of the Russian Federation*. Saratov, SGAP Publ, 2004. 184 p. (In Russ.).
17. Kilyashkanov I.Sh. *The rights and freedoms of citizens in registration and licensing activities of the police*, Monograph. Omsk, Omsk Law Institute of MIA of Russia Publ., 1997. 120 p. (In Russ.).
18. Antonov S.N. *Federal state supervision in the field of road safety*, Monograph. Moscow, Research Center of Road traffic safety of MIA of Russia Publ., 2017. 67 p. (In Russ.).
19. Butylina E.V. *Land supervision and control*, Cand. Diss. Moscow, 2015. 204 p. (In Russ.).
20. Algazina A.F. Self-regulation as a type of managerial activity. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 2, pp. 101–114. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(2).101-114. (In Russ.).

21. Izyumova E.S. *Legal regulation of control and supervising activity of public administration bodies in the sphere of gambling business*, Cand. Diss. Thesis. Chelyabinsk, 2015. 22 p. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Маслов Кирилл Владиславович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права  
*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
e-mail: mas\_law@mail.ru  
ORCID: orcid.org/0000-0001-8384-277X  
ResearcherID: M-6609-2016  
SPIN-код: 5325-9716; AuthorID: 678481

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Kirill V. Maslov** – PhD in Law, Associate Professor, Chair of State and Municipal Law  
*Dostoevsky Omsk State University*  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
e-mail: mas\_law@mail.ru  
ORCID: orcid.org/0000-0001-8384-277X  
ResearcherID: M-6609-2016  
SPIN-code: 5325-9716; AuthorID: 678481

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Маслов К.В. О соотношении понятий контроля и надзора / К.В. Маслов // *Правоприменение*. – 2018. – Т. 2, № 1. – С. 85–90. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).85-90.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Maslov K.V. On the correlation of the concepts of control and supervision. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 1, pp. 85–90. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).85-90. (In Russ.).