

УДК 342.9

**Антипова Е.И.,**кандидат юридических наук,  
Академия Министерства внутренних дел  
Донецкой Народной Республики  
имени Ф.Э. Дзержинского**Antipova E.I.,***Candidate of Juridical Sciences,  
Academy of the Ministry of Internal Affairs  
of the Donetsk People's Republic after F.E. Dzerzhinskiy*

### СООТНОШЕНИЕ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

В статье анализируется контрольно-надзорная деятельность как важная функция государства.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, органы исполнительной власти, правовые акты, законность, административно-правовые отношения.

### *RELATIONSHIP OF CONTROL AND SUPERVISION*

*The article analyzes control and supervisory activities as an important function of the state.*

**Key words:** control, supervision, executive authorities, legal acts, legality, administrative and legal relations.

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями.** Процесс построения в Донецкой Народной Республике (далее – ДНР) демократического, социального, правового государства, главной задачей которого является утверждение и обеспечение прав и свобод человека, непосредственно связан с необходимостью совершенствования механизма правового регулирования общественных отношений, что требует от государства применения специальных мер для поддержания нормальной жизни людей и функционирования государственных институтов [1].

И здесь важная роль отводится контрольно-надзорной деятельности государственных и общественных органов. Функционирование современного общества невозможно представить без государственного управления, эффективность которого обеспечивается разнообразными мероприятиями, среди которых важное место занимают контрольно-надзорные. Управленческая деятельность является общей функцией для всех ветвей власти и, соответственно, контрольно-надзорная деятельность, выступая частью управленческой деятельности, также является для них общей. Контрольно-надзорную деятельность можно характеризовать либо с управленческой, либо с юридической точек зрения. В первом случае речь идет о функции управления, стадии управленческого цикла, реализации принципа обратной связи в управлении. Во втором – о средстве обеспечения законности в реализации исполнительной власти [2, с. 9].

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор.** Вопрос теоретико-правовых и административно-правовых проблем контроля и надзора в государственном управлении в той или иной степени освещены в работах Ю.П. Битяк, В.М. Гаращука и ряда других ученых, однако они требуют дальнейшего исследования и правового регулирования.

**Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья.** Известно, что контроль является одной из важнейших функций государства. Его содержание заключается в наблюдении за законностью и целесообразностью деятельности, предоставлении ей оценки по правовым, научным, социально-политическим, организационно-техническим и другим позициям, но во многих случаях ради обеспечения свободы граждан, предприятий, организаций, их защиты от чрезмерной государственной опеки контрольные полномочия субъектов власти ограничиваются правовыми актами, которые дают им возможность осуществлять только надзор.

**Формулировка целей статьи.** Целью написания настоящей статьи является исследование понятийного аппарата контрольно-надзорной деятельности как важной функции Донецкой Народной Республики.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** Безусловно, контроль и надзор – основные способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Это похожие виды государственной деятельности, хотя между ними есть определенные существенные различия. Вообще анализ юридической литературы позволяет сделать вывод, что принципиальное разграничение между понятиями «контроль» и «надзор» в контексте государственно-правовой деятельности ученые-юристы обычно не проводят или не акцентируют на этом особого внимания. Например, характеристика такого требования поддержания режима законности как «обеспечение систематического и постоянного надзора (контроль)» о деятельности государственных органов и должностных лиц дополняется рассмотрением условий эффективности этого требования и говорится о субъектах, осуществляющих надзор и контроль, о содержании контрольно-надзорной деятельности как деятельности, в которой есть «субъект, наблюдающий, и поднадзорный субъект». В Большом юридическом словаре «надзор» определяется как «контроль, который осуществляется», указывается на существование «судебного надзора», но указывается, что судебную власть характеризует наличие «контрольных полномочий» [3, с. 6].

Н.В. Витрук среди государственных органов, осуществляющих конституционный контроль, называет, в частности, специализированные органы конституционного контроля в виде органов конституционного надзора. О соотношении терминов «надзор» и «контроль» говорит и М.В. Руденко, который отмечает, что через соответствующие службы, инспекции, комитеты, комиссии, управления, отделы государство осуществляет контроль (надзор) за соблюдением правовых предписаний [4].

В.Е. Чиркин утверждает, что «надзор» – это также «контроль» [5]. И.П. Ильинский и Б.В. Щетинин отмечают отсутствие разницы между контролем и наблюдением [6, с. 42]. Однако стоит отметить, что в юридической литературе отмечается также и различие терминов «контроль» и «надзор», хотя наблюдается наличие внутреннего противоречия в комментариях тех ученых, которые указывают на расхождение указанных сроков. Так, существует точка зрения, что в зависимости от объема контроля различают собственно контроль, в процессе которого проверяется законность и целесообразность деятельности, и надзор, который ограничивается только проверкой законности, при этом вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта не является допустимым, то есть, надзор – деятельность лишь по обеспечению законности.

В.М. Гарашук признает существование определенных различий между контролем и надзором, хотя и отмечает, что действующее законодательство знает случаи, когда контролирующий орган не имеет некоторых из основных контрольных полномочий, что приближает его к надзору (такое можно признать за «срезанный», или «неполный»

контроль), а в деятельности прокуратуры проявляется один из элементов контроля [7, с. 82]. Так, по его мнению, контроль как форма государственной деятельности отличается от надзора тем, что он осуществляется повседневно и непрерывно, а надзор – периодически. Следует отметить и то, что к надзорным органам ученый относит только прокуратуру, с чем трудно согласиться. Главным образом, по мнению В.М. Гаращука, контроль от надзора отличает то, что контролирующий орган в отличие от надзорного, имеет право вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольного (иногда вплоть до подмены собой руководящего органа этого объекта), а также то, что контролирующие органы (но отнюдь не надзорные) имеют право самостоятельно привлекать виновных к правовой ответственности. Именно вмешательство в оперативную деятельность подконтрольного органа и право самостоятельно привлекать виновных к правовой ответственности составляют основные отличия контроля от надзора [7].

С этим утверждением также трудно согласиться, поскольку во время исполнения служебных обязанностей работники полиции имеют право вмешиваться в деятельность подконтрольного и в предусмотренных законом случаях привлекать виновных лиц к ответственности (например, в случае нарушений правил эксплуатации объектов разрешительной системы работники полиции имеют право останавливать их функционирование). Но бывают случаи, когда органы внутренних дел, осуществляя административный надзор, не могут самостоятельно привлечь к юридической ответственности лицо, которое нарушает, например, правила административного надзора, так как согласно Закону Украины «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», который применяется на территории ДНР на основании постановления Совета Министров ДНР, подобные дела решает суд (судья) [8], [9]. По нашему мнению, об указанном отличии контроля от надзора можно говорить лишь при условии, если под надзорным органом понимать только прокуратуру. Так, в соответствии со ст. 29 Закона ДНР «О прокуратуре» органы прокуратуры не подменяют иные органы государственной власти и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Осуществляя надзор в сфере государственного управления (исполнительной власти), прокуратура также фактически выступает как единственный в стране орган, который координирует работу контролирующих органов (имеются в виду специализированные контролирующие органы) [10].

Приведем и другие соображения ученых относительно соотношения исследуемых терминов. Д.М. Овсянко высказывает мнение о том, что надзор является самостоятельным видом контрольно-надзорной деятельности, которому присущи свои особенности [11, с. 261]. Ю.П. Битяк и В.В. Зуй утверждают, что существует два вида надзора: а) надзор, который осуществляют органы прокуратуры, – общий надзор; б) надзор со стороны различных инспекций и служб – административный надзор [12, с. 201]. С.В. Кивалов называет судебный, прокурорский и административный надзор [13, с. 310]. Л.В. Коваль, рассматривая вопрос законности и дисциплины в сфере исполнительной власти, отметил, что контроль (надзор) за законностью в сфере исполнительной власти осуществляется в четырех формах. Это контроль парламентский, прокурорский (оба принадлежат к высшему контролю), административный, судебный [14, с. 146]. Целью надзора Ю.П. Битяк считает выявление и предупреждение правонарушений, устранение их последствий и привлечение виновных к ответственности без права вмешательства в оперативную и хозяйственную деятельность поднадзорных объектов, изменения или отмены актов управления [15, с. 223-224]. Надзор и контроль различаются, по мнению Р.И. Денисова, также и за объемом их деятельности: органы административного надзора

ограничиваются проверкой соблюдения определенных правил; органы внешнего контроля, кроме этого, занимаются и вопросами хозяйственной деятельности, выполнением плановых заданий по количественным и качественным показателям [16, с. 140].

Следовательно, такие признаки, как непрерывность, вмешательство в повседневную (оперативную) деятельность, устранение причин и условий, способствующих правонарушениям, применение мер административного принуждения, привлечение к административной ответственности являются характерными и для органов, осуществляющих надзорную деятельность, в частности полиции. Более того, об этом свидетельствуют и их названия: органы санитарно-эпидемиологического, пожарного надзора, госсельхозтехнадзора и тому подобное. Следует отметить, что на законодательном уровне, в отличие от теоретических трудов, понятия контроля и надзора чаще всего не разграничиваются. Анализ действующего законодательства, на первый взгляд, показывает, что общеотраслевой синонимии не существует, поскольку законодательство дает основания в определенных случаях различать контрольные и надзорные органы, например, по такому критерию, как способ инициирования их деятельности. Но это не так. Например, в Законе Украины «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» законодатель определяет административный надзор как систему временных принудительных мер наблюдения и контроля за поведением отдельных лиц, освобожденных из мест лишения свободы. В Законе Украины «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения» в ст. 39 Раздела пятого «Государственный санитарно-эпидемиологический надзор» отмечается, что «государственный санитарно-эпидемиологический надзор – это деятельность органов, учреждений и заведений государственной санитарно-эпидемиологической службы по контролю за соблюдением юридическими и физическими лицами санитарного законодательства с целью предупреждения, выявления, уменьшения или устранения вредного влияния опасных факторов на здоровье людей и применения мер правового характера в отношении нарушителей» [17].

В Законе Украины «О метрологии и метрологической деятельности» [18] в одном из его разделов «Государственный метрологический контроль и надзор» отсутствует разграничение понятий контроля и надзора. Декрет Кабинета Министров Украины от 17 мая 1993 года «О государственном пробирном надзоре» был заменен Законом Украины от 18 ноября 1997 года «О государственном регулировании добычи, производства и использования драгоценных металлов и драгоценных камней и контроле за операциями с ними», в котором «органы государственного пробирного надзора» уже имеют название «органы государственного пробирного контроля» [19]. Следовательно, законодатель эти термины принципиально не различает, что можно оценивать как определенную тенденцию в современном нормотворчестве украинского государства. Аналогичное сочетание понятий «надзор» и «контроль» имеет место в большинстве нормативных актов. Однако и юридическая наука с ее выводами, требующими точности употребления различных терминов, не дает оснований для однозначного ответа на вопрос об их синонимичности или несинонимичности, что было выяснено выше.

В Украине среди государственных органов есть:

1) такие, которые имеют название, указывающее на их контрольную или надзорную деятельность;

2) такие, в названии которых отсутствуют термины «контроль» или «надзор», но они, в соответствии со своей компетенцией, могут осуществлять: а) контрольную или надзорную деятельность; б) как контрольную, так и надзорную деятельность.

Однако ни название органа («контрольный», «надзорный»), ни название полномочий («контрольные», «надзорные») не являются универсальным критерием различия контроля и надзора как особых видов деятельности. Указанные названия – это только формальный, а не сущностный критерий их различия, поскольку «надзор» органов надзора, органов по надзорным полномочиям законодатель нередко характеризует с использованием термина «контроль». Так, к примеру, в ст. 7 Закона Украины «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 1 декабря 1994 года указано: «Работники милиции обязаны систематически контролировать поведение лиц, в отношении которых установлен административный надзор». Аналогичный вывод можно сделать и из текста положения о Комитете по делам надзора за страховой деятельностью [20]. Итак, «надзор» предполагает «контроль», как и «контроль» предполагает «надзор», что отмечено как в подавляющем большинстве научных работ, так и в целом ряде нормативно-правовых актов, в том числе и законодательного уровня. Хотя сам факт одновременного сосуществования в текстах нормативно-правовых актов терминов «контроль» и «надзор» и можно рассматривать как формальное основание для их отождествления, но реальное осуществление этих видов деятельности в наше время дает основания утверждать об их отличиях.

**Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении.** Таким образом, подчеркивается, что надзорная деятельность по сравнению с контрольной по своей сути является значительно меньшим вмешательством в свободу субъектов, что соответствует потребностям формирования правового государства. Не отрицается, что, несмотря на тесную взаимосвязь надзора и контроля, все же существуют объективные основания для их разграничения, о чем выше шла речь. Такое разграничение правомерно и тогда, когда законодатель для определения названия и регулирования полномочий тех или иных органов использует оба термина. Правовой статус любого государственного или общественного органа в первую очередь зависит от нормативно закрепленных задач, функций, обязанностей, прав и ответственности, а не от того, какой срок будет доминирующим в его названии – «надзор» или «контроль». Стоит подчеркнуть то, что реально существуют государственные органы, которые в своей деятельности сочетают элементы контроля и надзора, в связи с чем деятельность, которую они осуществляют, называют контрольно-надзорной. Вместе с тем, как представляется, в этой деятельности преобладает все же надзор. Почему актуальным является рассмотрение именно надзора? Построение в ДНР правового государства, переход на рыночные отношения требует сокращения государственного вмешательства в деятельность организаций, в жизнь граждан, и при этих условиях объем надзора должен постоянно расширяться за счет сужения объема контроля.

Объем надзорной деятельности расширяется еще и потому что в жизни общества увеличивается роль технических средств, разнообразных технических правил, надзор за соблюдением которых – важное условие обеспечения безопасности государства и его граждан. Следовательно, учитывая изложенное, надзор как вид государственной деятельности можно определить как совокупность непрерывных действий по наблюдению за соблюдением законности в соответствующих общественных отношениях, которые осуществляются компетентным органом с применением предоставленных ему законом (подзаконным нормативным актом) полномочий и направлены на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности. Надзор осуществляется с целью: получения объективной и достоверной информации о состоянии дел на поднадзорном объекте или в определенной сфере общественных отношений; применения мер предупреждения правонарушений (в некоторых случаях с правом прямого вмешательства в деятельность объекта надзора);

оказания помощи поднадзорному объекту в восстановлении законности и дисциплины; выявления причин и условий, способствующих нарушению требований правовых норм; принятия мер по привлечению виновных лиц к юридической ответственности. Таким образом, с одной стороны, надзор является средством административного воздействия, видом исполнительно-распорядительной деятельности, а с другой – средством обеспечения режима законности в государстве.

Надзор обеспечивает охрану соответствующих общественных отношений и материальных ценностей, причем не только от правонарушений, но и от объективно противоправных действий и стихийных явлений. Субъекты надзорной деятельности обязаны заботиться прежде всего о том, чтобы не допустить, предотвратить наступление вредных последствий, выявить обстоятельства, могущие быть их причиной, и принять определенные меры для устранения выявленных отклонений. Другими словами, на первом плане – прогноз, предупреждение, пресечение, чтобы не допустить наступления вреда, а на втором – применение карательных санкций для общей и индивидуальной превенции правонарушений в будущем. Указанное особенно актуально для правоохранительной деятельности полиции, в которой административный надзор занимает особое место и роль.

### Список использованной литературы

1. Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/konstitutsiya/> (дата обращения: 08.11.2021). – Текст: электронный.
2. Ярмаки, Х.П. Административно-надзорная деятельность милиции в Украине: Монография / Х.П. Ярмаки. – Одесса: Юридическая литература, 2006. – 336 с. – Текст: непосредственный.
3. Большой юридический словарь. – Москва: ИНФРА-М, 1998. – 790 с. – Текст: непосредственный.
4. Руденко, Н. О соотношении государственного контроля и прокурорского надзора (концептуальные замечания на переходный период) / Н. Руденко // Право Украины. – 1997. – № 5. – С. 29-33. – Текст: непосредственный.
5. Чиркин, В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10-18. – Текст: непосредственный.
6. Ильинский, И.П., Щетинина, Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах / И.П. Ильинский, Б.В. Щетинина // Советское государство и право. – 1969. – № 9. – С. 40-44. – Текст: непосредственный.
7. Гаращук, В.Н. Теоретико-правовые проблемы контроля и надзора в государственном управлении: специальность 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право»: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Владимир Николаевич Гаращук. – Харьков, 2003. – 412 с. – Текст: непосредственный.
8. О применении Законов на территории ДНР в переходный период: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 02.06.2014 № 9-1 // Сайт: ГИС НПА ДНР. – URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0003-9-1-2014-06-02/> (дата обращения: 08.11.2021). – Текст: электронный.
9. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Закон Украины от 1 декабря 1994 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1994. – № 52. – Ст. 455. – Текст: непосредственный.

10. О прокуратуре: Закон Донецкой Народной Республики от 31.08.2018 № 243-ІНС // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-prokurature/> (дата обращения: 08.11.2021). – Текст: электронный.

11. Овсянко, Д.М. Административное право: Учебное пособие. – Изд. 3-е, перераб. и доп. / Д.М. Овсянко. – Москва: Юристъ, 2002. – 468 с. – Текст: непосредственный.

12. Битяк, Ю.П., Зуй, В.В. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Харьков: ООО «Одиссей», 1999. – 224 с. – Текст: непосредственный.

13. Административное право Украины: Учебник / Под общ. ред. С.В. Кивалова. – Одесса: Юридическая литература, 2003. – 896 с. – Текст: непосредственный.

14. Коваль, Л. Административное право Украины: Курс лекций (Общая часть) / Л. Коваль. – Киев: Основы, 1994. – 154 с. – Текст: непосредственный.

15. Административное право Украины: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2000. – 520 с. – Текст: непосредственный.

16. Денисов, Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения / Р.И. Денисов. – Москва: ВНИИБД МВД СССР, 1981. – 194 с. – Текст: непосредственный.

17. Об обеспечении санитарного и эпидемиологического благополучия населения: Закон Украины от 24 февраля 1994 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1994. – № 27. – Ст. 218. – Текст: непосредственный.

18. О метрологии и метрологической деятельности: Закон Украины от 11 февраля 1998 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1998. – № 30-31. – Ст. 194. – Текст: непосредственный.

19. О государственном регулировании добычи, производства и использования драгоценных металлов и драгоценных камней и контроле за операциями с ними: Закон Украины от 18 ноября 1997 г. // Сведения Верховной Рады. – 1998. – № 9. – Ст. 34. – Текст: непосредственный.

20. О Положении о Комитете по делам надзора за страховой деятельностью: Указ Президента Украины от 12 ноября 1999 г. // Официальный вестник. – 1999. – № 46. – Ст. 2265. – Текст: непосредственный.

*Статья поступила в редакцию 15.11.2021*