

## К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ “НАДЗОР” И “КОНТРОЛЬ” В ПРАВЕ

© 2011 Т.Э. Рождественская

кандидат юридических наук, доцент

Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина

E-mail: tatiana\_rojd@mail.ru

Анализируются мнения ученых-юристов различных отраслей права о соотношении понятий “надзор” и “контроль”. Рассматриваются сходство и различие этих понятий. Автор высказывает свою точку зрения и аргументирует ее.

*Ключевые слова:* контроль, надзор, государственное управление, органы надзора, органы контроля, банковский надзор.

Одной из актуальных теоретических проблем, связанных с исследованием функций надзорных органов, является различие таких видов деятельности, как надзор и контроль, и, соответственно, выявление соотношения понятий “надзор” и “контроль”.

Следует отметить, что ученые не выработали единого подхода по данной проблеме. Все мнения можно подразделить на две группы: с точки зрения одних исследователей, понятия “надзор” и “контроль” - разные термины, с точки зрения других - взаимозаменяемые.

Наибольший вклад в разработку рассматриваемых понятий внесли специалисты в области административного права.

В учебнике административного права под редакцией Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова<sup>1</sup> отличие “надзора” от “контроля” определяется следующим образом:

1. Органы контроля обладают более широкой компетенцией по сравнению с органами надзора. К компетенции органов контроля относится проверка деятельности подконтрольного объекта как с точки зрения законности, так и с позиции целесообразности принимаемых решений. Надзорные органы осуществляют проверки только законности действий конкретного объекта надзора.

2. Контроль и административный надзор различаются по объему полномочий. Контрольные полномочия связаны с вмешательством органов контроля в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольного объекта. Органы административного надзора такими полномочиями не обладают.

3. Контроль и административный надзор различаются по объектам наблюдения и проверки.

Надзор осуществляется в отношении, во-первых, неопределенного круга физических и юридических лиц, независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил; во-вторых, распространяется на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам (например, надзор за должностными лицами, ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, и т. п.); в-третьих, органами внутренних дел в отношении некоторых категорий граждан, освобождаемых из мест лишения свободы; внешний контроль не распространяется на отдельных граждан<sup>2</sup>.

4. Контроль и административный надзор различаются по субъектам, их выполняющим. К органам контроля относятся государственные комитеты и некоторые министерства и службы; надзор осуществляют различные государственные органы: специализированные ведомства, государственные инспекции, органы надзора, входящие в состав различных министерств и ведомств, иные специализированные надзорные органы.

5. Контроль и административный надзор реализуются в различных организационных и правовых формах. Так, административный надзор может сопровождаться проверкой знаний и правил, а также связан с оформлением и выдачей гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов, позволяющих им реализовать субъективные пра-

ва в той или иной сфере государственного управления.

6. Административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения, административного наказания. Органы контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают и сводятся в основном к применению мер дисциплинарного воздействия.

По мнению других представителей административного права (В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев), надзор содержит меньше элементов, чем контроль, а именно:

“а) проверку исполнения закона, иного правового предписания и действия органа (должностного лица) с точки зрения *соответствия закону* и только, о целесообразности здесь речи быть не может;

б) принятие в процессе или по итогам надзора мер, которые можно назвать *специальными*. Перечень их строго ограничен, определен в законе, и они имеют единственную цель - восстановление нарушенной законности”<sup>3</sup>. В отличие от надзора, “контроль как метод (способ) правоохранительной деятельности включает следующие три элемента:

- проверку фактического выполнения закона, иного нормативного или индивидуального предписания, распоряжения, задания и т.д., словом, всей деятельности подконтрольных органов. Особенность контроля состоит в том, что проверка ведется не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности проверяемых решений и действий, именно такими полномочиями (идти дальше законности) наделены контролирующие органы;

- *проверку путей* и средств выполнения закона, иного правового предписания, задания, поручения и т.д. Значимость данного элемента в том, что эта сторона контроля позволяет оценить работу конкретных органов и лиц со стороны действительно деловой, выявить, как достигнуты результаты, в том числе соблюдена ли при этом законность;

- *принятие мер* в процессе контроля для оценки, направления положения, устранения недостатков, поощрения или, наоборот, наказания и

т.д. Меры могут приниматься самые разнообразные: материально-технические, финансовые, организационные, в том числе и такие, как выдвижение работника на более высокую должность или отстранение (увольнение) от должности, меры дисциплинарного, административного и иного воздействия”<sup>4</sup>.

Точка зрения о том, что понятие контроля шире понятия надзора нашла широкое отражение в научной литературе. В частности, М.С. Студеникина отмечает, что административный надзор отличается от контроля прежде всего широтой охватываемой обследованной сферы деятельности<sup>5</sup>. В результате проведенного исследования ею делается вывод, что “надзор - своего рода суженный контроль”<sup>6</sup>.

По мнению специалистов в области государственного (конституционного) права, надзор и контроль соотносятся как часть и целое. Так, Г.В. Барабашев и С.А. Авакьян высказывали мнение в отношении прокурорского надзора как части общего контроля<sup>7</sup>.

Большинство исследователей не проводят существенных различий между надзором и контролем. Следует согласиться с мнением В.П. Беляева о том, что “законодатель, ученые и практические работники нередко в правовой терминологии эти понятия употребляют как идентичные”<sup>8</sup>. Аналогичную точку зрения высказывал Д.М. Овсянко: “... некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, так как в ряде случаев вряд ли вообще возможно отделить контрольные функции от надзорных... Поэтому в законодательстве не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными функциями”<sup>9</sup>.

В научной литературе встречается мнение, авторы которого органы надзора относят к органам контроля<sup>10</sup>.

С нашей точки зрения, сохраняет известную актуальность позиция М.С. Студеникиной: “Контроль и надзор - эти слова часто употребляются, но до сих пор они не стали научными терминами, исчерпывающе отражающими сущность этих понятий. Это наглядно проявляется в первую очередь при анализе действующего законодательства о правовом статусе государственных органов, осуществляющих проверочную деятельность. Нередко в нормативных актах такого рода либо однопорядковая деятельность именуется по-разному, либо же одним термином обозначаются

отличные по своему содержанию виды работ”<sup>11</sup>. Анализ употребления терминов “надзор” и “контроль” в действующих нормативных правовых актах подтверждает данное мнение. Так, Банк России в отношении кредитных организаций является органом банковского надзора<sup>12</sup> и органом валютного контроля<sup>13</sup>. Часть 7 ст. 26 федерального закона “О банках и банковской деятельности” указывает, что Банк России исполняет как надзорные, так и контрольные функции: “Банк России ... не вправе разглашать сведения о счетах, вкладах, а также сведения о конкретных сделках и об операциях из отчетов кредитных организаций, полученные им в результате исполнения лицензионных, надзорных и контрольных функций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами”<sup>14</sup>.

Л.Т. Казакбиева, напротив, считает, что нельзя соглашаться с мнением М.С. Студеникиной, и подчеркивает, что надзорная форма проверочной деятельности конкурирует с контрольной и имеет свои специфические характеристики, обуславливающие ее задачи и особенности реализации<sup>15</sup>. “Осуществляемая Банком России функция по проверке деятельности кредитных организаций, которая, согласно тексту Закона о Банке России, провозглашена как надзорная, вряд ли является таковой по своей целевой и исполнительской характеристике”<sup>16</sup>. По ее мнению, “главное отличие между контрольной и надзорной формами деятельности заключается в объеме проверяемой информации, а также в качественной характеристике мер воздействия, которые могут быть применены к проверяемым субъектам - правонарушителям”<sup>17</sup>.

С нашей точки зрения, понятия “надзор” и “контроль” не идентичны. Различие между этими двумя понятиями заключается в следующем.

Во-первых, надзор как вид публично-правовой деятельности входит в общую систему контроля (и здесь следует согласиться с подходом, сформулированным Г.В. Барабашевым, С.А. Авакьяном, Е.Ю. Грачевой, рядом других авторов). Это вытекает из основ теории управления, которая гласит, что именно контроль является элементом системы управления и, в частности, государственного управления.

Термин “управление” происходит от латинского слова “администрация” и в буквальном смысле означает руководство чем-либо, деятельность по организации чего-либо.

По мнению Ю.М. Козлова и Е.С. Фролова, “в самом общем виде управление может быть определено как упорядочение системы, т.е. приведение ее в соответствие с объективной закономерностью, действующей в данной среде”<sup>18</sup>. Следует отметить, что когда мы говорим о системе, то имеем в виду не разрозненные элементы, а “совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, составляющих единое целое и развивающихся в соответствии с заданными целями, общими для всех ее составляющих; это есть определенная целостность (единство), существующая за счет внутреннего взаимодействия, связей между образующими ее элементами”<sup>19</sup>.

Как справедливо отмечает Е.Ю. Грачева, “любая целостная, в том числе финансовая система обладает определенным качеством, а именно самоуправляемостью, что означает в наиболее общей форме признание того, что в данной системе происходят процессы управления”<sup>20</sup>. “Суть управления в целом и финансами, в частности, можно свести к воздействию, цель которого - упорядочение соответствующей системы, обеспечение ее функционирования в должном порядке, в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Иначе говоря, это - управляющее воздействие, реализуемое всегда в связях между субъектом и объектом в рамках самоуправляемой системы, осуществляемое субъектом управления. Управляющее воздействие в силу своего назначения и характера предполагает подчинение объекта субъекту; управляющее воздействие - прерогатива соответствующего субъекта управления. Такое подчинение обеспечивается управленческими командами, которые выдает субъект управления. Это составляет сущность управления”<sup>21</sup>.

Любому субъекту управления присущи функции управления, которые вытекают из целей социального управления и входят в качестве составного элемента в содержание деятельности по управлению. Суть функций управления заключается в сочетании их вида и направления управленческой деятельности<sup>22</sup>. Одной из основных функций управления является контроль. В научной литературе контроль рассматривают и как метод управления, и как фактор управления<sup>23</sup>. Следует согласиться с Е.Ю. Грачевой в следующем: “главное... заключается в том, что контроль - постоянно действующий фактор управле-

ния, не связанный исключительно с проверкой исполнения управленческих решений”<sup>24</sup>. Контроль представляет собой постоянное наблюдение за состоянием системы (в том числе финансовой системы).

Контроль как форма правовой деятельности исследовался в трудах В.М. Горшенева, И.Б. Шахова<sup>25</sup>, Е.Ю.Грачевой<sup>26</sup> и др.

Необходимость исследования контроля с указанной стороны диктуется, во-первых, потребностью выявить природу контроля, его содержание, структуру, функции и, во-вторых, потребностью совершенствования организационно-управленческих форм деятельности государственного аппарата.

Следует отметить, что среди ученых нет единства мнений относительно понятия контроля. Многие представители советской правовой науки (В.А. Власов<sup>27</sup>, В.И. Туровцев<sup>28</sup>, О.В. Козлова, И.Н. Кузнецов<sup>29</sup>; А.А. Годунов)<sup>30</sup> толковали контроль как принцип деятельности.

Другие ученые рассматривают контроль как метод управления. Еще в 50-х гг. XX в. В.И. Гостев высказал и обосновал точку зрения, согласно которой государственный контроль является методом социалистического управления<sup>31</sup>, указав при этом, что подконтрольность и ответственность всех органов государственного управления и должностных лиц являются гарантом обеспечения законности в советском управлении<sup>32</sup>.

В частности, Б.М. Лазарев понимает контроль как “способ практического осуществления определенного вида деятельности... как прием воздействия на волю, а через нее и на поведение управляемого объекта”<sup>33</sup>.

С данными подходами категорически не согласна Е.Ю. Грачева, по мнению которой такой подход ведет к сужению социальной роли контроля. “Контроль исполнения есть сама деятельность, которая осуществляется на основе определенных принципов и с помощью определенных методов”<sup>34</sup>.

Ранее М.С. Студеникина писала о том, что “контрольное отношение само является разновидностью управленческих, административных отношений, которые в своей совокупности направлены на обеспечение целостности управляемой системы”<sup>35</sup>.

А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов в качестве составляющих государственно-управленческой деятельности наряду с другими

методами работы называют: управление предприятиями и учреждениями государственного сектора, регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора, осуществление государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер<sup>36</sup>. При этом Ю.М. Козлов, исследуя соотношение понятий “государственное управление” и “исполнительная власть”, указывал, что Конституция Российской Федерации 1993 г., отказавшись от термина “государственное управление”, ввела в оборот новый термин - “исполнительная власть”. Однако Ю.М. Козлов подчеркивал, что “сфера государственного управления - понятие, границы которого определяются не только практической деятельностью по реализации исполнительной власти, то есть собственно работой субъектов этой ветви государственной власти, но и всеми иными проявлениями государственно-управленческой деятельности (например, деятельность управленческих по своему характеру звеньев, не являющихся субъектами исполнительной власти)”<sup>37</sup>.

По нашему мнению, контроль является элементом системы управления и представляет собой вид публично-правовой деятельности государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных субъектов, направленной на проверку законности и регламентированной нормами права с целью достижения социально значимых целей и задач, стоящих перед обществом в определенный период социально-исторического развития<sup>38</sup>. В такой трактовке контроля надзор действительно является частью контроля.

Применительно к банковскому надзору данная позиция просматривается в подходе к соотношению понятий финансового контроля и банковского надзора. В экономической литературе можно встретить такое определение финансового контроля: это “совокупность форм, методов, приемов производства ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий, объединений, организаций, учреждений; законности операций по формированию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, сохранности собственности; правильности и своевременности выполнения финансовых обязательств перед бюджетом, государственными внебюджетными фондами; постановки бухгалтерского учета и достоверности отчетности”<sup>39</sup>.

Более точным с правовой точки зрения представляется подход Е.Ю. Грачевой, которая указывает, что “финансовый контроль - регламентированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных субъектов по проверке соблюдения законности всеми субъектами в процессе осуществления финансовой деятельности для достижения в обществе социально значимых целей и задач”<sup>40</sup>. Финансовый контроль является необходимым условием функционирования государства, поскольку “существование финансового контроля объективно обусловлено наличием контрольной функции, присущей финансам”<sup>41</sup>. Вытекает из этих подходов и определение государственного финансового контроля: “государственный финансовый контроль... представляет собой один из видов государственного контроля и осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности, то есть в процессе собирания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств. Он направлен на проверку соблюдения финансового законодательства и целесообразности деятельности всех государственных и муниципальных органов власти”<sup>42</sup>.

Данные представления позволяют сделать вывод, что страховой и банковский надзор должны рассматриваться как **разновидности** государственного финансового контроля<sup>43</sup>.

Вместе с тем вполне допустимо рассмотрение надзора и контроля как однопорядковых правовых и управленческих явлений. Так, Банк России одновременно является органом банковского надзора (Закон о Банке России) и валютного контроля (Закон о Банке России, Закон о валютном регулировании и валютном контроле<sup>44</sup>). Анализ использования терминологии (“контроль” и “надзор”) в данных федеральных законах позволяет сделать вывод, что критерием, лежащим в основе использования указанных понятий, является цель их осуществления: надзор осуществляется за видом, за направлением деятельности с целью **предупреждения** нарушения прав и законных интересов; контроль - за конкретными действиями (операциями в валютном контроле) с целью **выявления несоответствия** этих действий требованиям законодательства.

Необходимо особо подчеркнуть - указанные цели надзора и контроля не являются взаимоисключающими. Кроме того, цель предупреждения

нарушения не исключает наказания, однако она не должна быть основной.

Таким образом, понятия “надзор” и “контроль” пересекаются с точки зрения своего объема (согласно математической терминологии, представляют собой пересекающиеся, но не совпадающие “круги Эйлера”), но различаются по целям и могут быть различными направлениями деятельности одного и того же органа.

<sup>1</sup> Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 454 - 460.

<sup>2</sup> Подробнее см.: *Разаренов Ф.С.* О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 71.

<sup>3</sup> *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багшаев З.А.* Российское административное право. М., 1996. С. 211.

<sup>4</sup> Там же. С. 212.

<sup>5</sup> *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 17.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> *Авакьян С.А., Барабашев Г.В.* Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестн. Моск. ун-та. Право. 1984. № 1. С. 14.

<sup>8</sup> *Беляев В.П.* Надзор и контроль как формы юридической деятельности // Поли тика и право. 2002. № 5. С. 25.

<sup>9</sup> *Овсянко Д.М.* Административное право. М., 1997. С. 169.

<sup>10</sup> *Шорина Е.В.* Контроль как деятельность органов государственного управления. М., 1981. С. 110.

<sup>11</sup> *Студеникина М.С.* Указ. соч. С. 17.

<sup>12</sup> О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ. Гл. 10 // Собр. законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>13</sup> О валютном регулировании и валютном контроле: федер. закон от 10 дек. 2003 г. № 173-ФЗ. Ст. 22 // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

<sup>15</sup> *Казакбиева Л.Т.* Банковский надзор как финансово-правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 45.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Там же. С. 46.

<sup>18</sup> *Козлов Ю.М., Фролов Е.С.* Научная организация управления и право. М., 1986. С. 34.

<sup>19</sup> *Философский энциклопедический словарь.* М., 1983. С. 610.

<sup>20</sup> *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 91-92.

<sup>21</sup> Там же. С. 93.

<sup>22</sup> См.: Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Указ. соч. С. 133; Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1971; Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1973. С. 207; Грачева Е.Ю. Указ. соч. С. 106-108; Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980. С. 121.

<sup>23</sup> Подробнее см.: Атаманчук Г.В. Государственное управление, проблемы методологии правового исследования. М., 1975. С. 75-89; Его же. Сущность советского государственного управления. М., 1980. С. 106-160; Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Пермь, 1978. С. 63-64; Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976; Омаров А.М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. М., 1980. С. 99-132; Грачева Е.Ю. Указ. соч. С. 105-111; и др.

<sup>24</sup> Грачева Е.Ю. Указ. соч. С. 106

<sup>25</sup> Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как форма правовой деятельности. М., 1987.

<sup>26</sup> Грачева Е.Ю. Указ. соч.

<sup>27</sup> Власов В.А. Советский государственный аппарат. М., 1959.

<sup>28</sup> Туровцев В.И. Народный контроль в социалистическом обществе. М., 1974.

<sup>29</sup> Козлова О.В., Кузнецов И.Н. Научные основы управления производством. М., 1970.

<sup>30</sup> Годунов А.А. Введение в теорию управления (Система промышленного производства). М., 1967.

<sup>31</sup> Гостев В.И. Государственный контроль в системе советского государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1950. С. 1.

<sup>32</sup> Там же. С. 5.

<sup>33</sup> Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 30.

<sup>34</sup> Грачева Е.Ю. Указ соч. С. 130.

<sup>35</sup> Студеникина М.С. Указ. соч. С. 20.

<sup>36</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1997. С. 21.

<sup>37</sup> Там же. С. 17-18.

<sup>38</sup> См. также определение финансового контроля: Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2011. С. 35.

<sup>39</sup> Фирулин И.В. Финансовый контроль в системе управления рыночной экономикой. Самара, 1996. С. 6.

<sup>40</sup> Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2011. С. 35.

<sup>41</sup> Там же. С. 34.

<sup>42</sup> Грачева Е.Ю. Указ. соч. С. 235.

<sup>43</sup> См.: Финансовый контроль: учеб. пособие / Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко, Е.А. Рыжкова. М., 2004. С. 184-185; Грачева Е.Ю., Хорина Л.Я. Государственный финансовый контроль: курс лекций. М., 2005. С. 69.

<sup>44</sup> О валютном регулировании и валютном контроле: федер. закон от 10 дек. 2003 г. № 173-ФЗ.

Поступила в редакцию 03.11.2011 г.