

Юридические науки

УДК 342.5

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Р.Н. Самойлюк, Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).
Е.А. Вызулин, Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

Аннотация. В статье определена авторская трактовка понятия административного надзора, на основе анализа конкурирующих, взаимодополняющих категорий «контроля», «надзора».

Ключевые слова: контроль, надзор, дефиниция, форма, соотношение, понятие, содержание.

TO QUESTION OF RATIO OF CONCEPTS OF CONTROL AND SUPERVISION OF POLICE ADMINISTRATIVE ACTIVITY

Abstract. The article defines the author's interpretation of the concept of administrative supervision based on the analysis of competing, complementary categories of "control", "supervision".

Keywords: control, supervision, definition, shape, value, concept, content.

Раскрывая контрольно-надзорную деятельность полиции, для нас целесообразно провести анализ таких понятий, как «контроль» и «надзор», которые используются как в теории административного права, так и в деятельности государственных органов являясь специфической формой или разновидностью деятельности.

В доктрине нет единого понимания административного надзора. Далее следует определить место административного надзора в системе государственного управления. Как уже отмечалось выше, административный надзор фактически отождествляется с контролем, являясь при этом его специфической формой или разновидностью деятельности. Однако в последнее время административный надзор отделяют от понятия контроль. Более того надзору придают более широкое толкование и превалирующее значение, так как государство сосредоточивает внимание на осуществлении надзорной деятельности. В обосновании данного утверждения Д. Н. Бахрах отмечает, что «в условиях приватизации государственных и муниципальных организаций, сокращение государственного вмешательства в деятельность организаций, в жизнь граждан, перехода к правовому государству объем надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля» [2, С. 363].

Несколько иначе подходит к пониманию института административного надзора Ф. С. Разаренов, который исследует соотношение административного надзора и внешнего контроля. Различия между контролем и надзором ученый видит в том, что органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией, включающей проверку, как с точки зрения правильности, так и с точки зрения целесообразности контролируемой деятельности. Кроме того, различаются контроль и надзор по объекту их деятельности. Для административного надзора характерны особые методы его осуществления. В итоге административ-

ный надзор представляет собой самостоятельный организационно правовой способ обеспечения законности в государственном управлении, представляющий систематическое наблюдение за точным соблюдением законов и осуществляемый органами управления по подведомственным им вопросам и направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности [10].

Следует обратить внимание на то, что функция «привлечения нарушителей к ответственности» относится исключительно к контролю, и относить ее к полномочиям надзорного органа представляется не совсем правильным [12].

Главной задачей административного надзора является его «соприкосновение» с управляемыми объектами для выполнения специфических целей. Главное для государства, осуществляющего публичное управление [11], при административном надзоре, по словам А. В. Мартынова «оказать влияние, воздействие на так называемые «болевые точки» общественной жизни. Иными словами, заставить путем соприкосновения с управляемыми объектами эти субъекты управления действовать надлежащим образом» [7, С. 74].

Таким образом, относительно понятия и содержания административного надзора, его месте в системе государственного управления по сей день ведется серьезная научная дискуссия.

Административный надзор проводит в жизнь административно-правовые нормы, т.е. как правильно отметил Д. Н. Бахрах, именно правотворчество и участие в определении правового режима поднадзорных объектов является одним из направлений административно-надзорной деятельности [3]. Занимаются правотворческой деятельностью на уровне принятия подзаконных нормативных правовых актов органы административного надзора.

Если проанализировать действующее законодательство, то мы приходим к выводу о том, что оно не содержит определенных критериев разграничения надзора и контроля. В данном случае можно привести пример, в статьях 19.4, 19.4.1, 23.20, 23.58, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [6] термины «контроль» и «надзор» являются тождественными. Еще одним примером является Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [8] в котором понятия «контроля» и «надзора» также отождествляются.

С целью определения объекта, предмета и формы контроля и надзора, необходимо проанализировать Указ Президента № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [9] где раскрываются основные направления деятельности компетентных органов исполнительной власти по осуществлению контроля и надзора.

Итак, анализируя нормативно-правовые акты можно прийти к выводу о том, что в законодательстве нет последовательности в толковании терминов «контроль» и «надзор», а именно: данные термины либо отождествляются, либо сопоставляются как противоречивые.

Отсутствие четко регламентированного разграничения указанных дефиниций в административном праве предусматривает наличие различных подходов к определению контроля и надзора с научной точки зрения. Причем подходы к пониманию понятий контроля и надзора у некоторых ученых существенно различаются, бывают случаи, что один и тот же вид деятельности может называться как надзором, так и контролем. Единства в понимании правовой сущности вышеназванных понятий, их форм и методов в настоящий момент не существует.

Анализируя различные точки зрения ученых административистов, мы приходим к выводу о том, что их мнения сводятся к двум основным подходам к пониманию соотношения понятий «надзор» и «контроль», а именно:

- первый подход заключается во мнении исследователей о том, что надзор является как структурный элемент контрольной деятельности;

- второй подход предполагает надзор как детально-легализованную форму управленческой деятельности.

Есть группа ученых, которые придерживаются мнения, что по причине проблематичности разграничения контрольных и надзорных функций, предлагают называть органы исполнительной власти, которые обладают соответствующими полномочиями, контрольно-надзорными, объясняя этом тем, что в практической деятельности данных органов проявляется сочетание элементов и надзора, и контроля. При этом сложно обозначить где заканчивается надзор и начинается контроль [5].

Указанные сложности возникают из-за отсутствия законодательного разделения государственных органов на контрольные и надзорные.

Поэтому в целях дальнейшего исследования данной проблематики необходимо придерживаться того мнения, что полиция обладают соответствующими контрольно-надзорными полномочиями, которые являются неотъемлемой частью её административной деятельности, для этого необходимо остановиться на рассмотрении понятия и видов административного надзора (контроля).

В административно-правовой науке выделяется три разновидности административного надзора [1, С. 271]: административный надзор, который осуществляется в отношении неопределенного круга лиц (физических и юридических); административный надзор, который осуществляется за определенным кругом субъектов или направленный на определенный круг вопросов; административный надзор, который осуществляется за поведением определенной категории граждан [4].

Таким образом попробуем сформулировать авторское определение административного надзора - форма юридической деятельности управомоченных субъектов, выраженная в совершении юридически значимых действий по разрешению конкретных юридических дел в соответствии с законодательством на поднадзорных объектах (в отношении поднадзорных субъектов) с целью обеспечения законности и правопорядка.

Литература:

1. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: Учебник / Под ред. А.П. Коренева - М.: Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России, 1996. - 335 с.
2. Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России: Учебник. М.:Эксмо, 2009. С. 363.
3. Бахрах, Д.Н. Административное право России: Учебник. М., 2006. С. 304-305.
4. Вызулин Е.А. Административное законотворчество и организационно-тактические особенности расследования уклонения от административного надзора // Юридическая техника. Ежегодник № 9 «Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки)». – 2015. – С. 188-191.
5. Кокорин Е. Проблематика толкования понятий «надзор» и «контроль» в современной юридической литературе // Власть. 2012. № 1. С. 123.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства. – 2002. – № 1. – Ст. 1, 2.

7. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / Под ред. Ю.Н. Старилова. М.: ЮНИТИ - ДАНА: Закон и право 2010 С. 74.

8. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

9. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

10. Разаренов, Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 69-78.

11. Самойлюк Р.Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации монография / Под редакцией Н.В. Макареико. Нижний Новгород, 2015. С 31-47.

12. Тяпкин С.Е. Понятие, признаки и назначение административного надзора // Бизнес в законе. 2012. № 5. С. 72.

References:

1. Administrativnaja dejatel'nost' organov vnutrennih del. Chast' obshhaja: Uchebnik / Pod red. A.P. Koreneva - M.: Izd-vo Mosk. jurid. in-ta MVD Rossii, 1996. - 335 s.

2. Bahrah D.N., Tatarjan V.G. Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik. M.:Jeksmo, 2009. S. 363.

3. Bahrah, D.N. Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik. M., 2006. S. 304-305.

4. Vyzulin E.A. Administrativnoe zakonotvorchestvo i organizacionno-takticheskie osobennosti rassledovanija uklonenija ot administrativnogo nadzora // Juridicheskaja tehnika. Ezhegodnik № 9 «Strategija, taktika, tehnika zakonotvorchestva (vzaimosvjaz', innovacionnye dostizhenija, oshibki)». – 2015. – S. 188-191.

5. Kokorin E. Problematika tolkovanija ponjatij «nadzor» i «kontrol'» v sovremennoj juridicheskoi literature // Vlast'. 2012. № 1. S. 123.

6. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30 de-kabrja 2001 g. № 195-FZ // Sobranie zakonodatel'stva. – 2002. – № 1. – St. 1, 2.

7. Martynov A.V. Administrativnyj nadzor v Rossii: teoreticheskie osnovy po-stroenija: monografija / Pod red. Ju.N. Starilova. M.: JuNITI - DANA: Zakon i pravo 2010 S. 74.

8. O zashhite prav juridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i municipal'nogo kontrolja: fede-ral'nyj zakon ot 26.12.2008 g. № 294-FZ (red. ot 13.07.2015) // SZ RF. 2008. № 52 (Ch. 1). St. 6249.

9. O sisteme i strukture federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti: ukaz Prezidenta RF ot 9.03.2004 g. № 314 // SZ RF. 2004. № 11. St. 945.

10. Razarenov, F.S. O sushhnosti i znachenii administrativnogo nadzora v sovetskom gosudarstvennom upravlenii // Voprosy administrativnogo prava na sovremennom jetape. M., 1963. S. 69-78.

11. Samojljuk R.N. Metody osushhestvlenija gosudarstvennoj vlasti v Rossijskoj Federacii monografija / Pod redakciej N.V. Makarejko. Nizhnij Novgorod, 2015. S 31-47.

12. Тјапкин S.E. Понјатие, признаки i назначение административного надзора // Biz-nes v zakone. 2012. № 5. S. 72.



Сведения об авторах

Ростислав Николаевич **Самойлюк**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел, Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

Евгений Александрович **Вызулин**, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел, Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

