

**Макогон Борис Валерьевич,**  
доцент кафедры конституционного и международного права  
юридического института НИУ «БелГУ»,  
доктор юридических наук  
**Петербургский Андрей Павлович,**  
аспирант кафедры конституционного и международного права  
юридического института НИУ «БелГУ»  
(Белгород)

## **КОНТРОЛЬ И НАДЗОР: ТРАКТОВКИ И ИНТЕРПРЕТАЦИИ**

*«Проходя этапы апробации в юридической среде, интерес-регулятор находит краткий путь к юридической институционализации, становится фактором роста права. Например, те же принципы диспозитивности и дискреции дают возможность субъекту правоприменения свободно выбирать вариант действия в широких рамках юридической нормы. Легко предположить, что выбирается вариант, который в наибольшей мере отвечает интересам действующих лиц» (Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 387).*

Аннотация. В статье на основе анализа широкого круга источников представлена авторская позиция по вопросу соотношения понятий «контроль» и «надзор» с современных телеологических позиций.

Ключевые слова: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность.

Продолжающиеся трансформации оказывают непосредственное влияние на законодательное развитие, а также институциональную инфраструктуру и обуславливают непрекращающийся интерес со стороны представителей юридической науки. В данной связи не является исключением и сфера контроля и надзора.

Контроль и надзор изначально выступают как виды процессуальной юридической формы деятельности государства.

Контроль» и надзор представляются категориями, актуальными как с доктринальных, так и с практических позиций. Соответствующая деятельность играет важнейшую роль в юридическом процессе ограничения государственной власти [1; 2]. В целях исключения терминологической путаницы обратимся к установлению смысловой нагрузки терминов «контроль» и «надзор».

Конечно, и контроль, и надзор мы смело относим к критичным элементам юридической инфраструктуры процессуально-ограничительного регулирования публичных отношений [3].

Исходя из лингвистических интерпретаций термин «контроль» происходит из слова в старофранцузском языке, обозначающем встречную вторичную запись с целью проверки первой. В современный период понимание контроля сопоставимо с этимологией приведенного слова и тождественно наблюдению, надзору над чем-либо с целью проверки и обеспечения правильности тех или иных действий в различных областях деятельности подконтрольного объекта.

Во всем интерпретационном толковании контроль типично сводится к проверке.

Что же касается общедоступных распространенных подходов к трактовке надзора, то таковой выступает, как правило, наблюдением, присмотром за кем-либо, чем-либо с целью контроля, охраны. То есть здесь мы можем наблюдать отношение к надзору как к одной из форм деятельности публичной власти, направленной, в первую очередь, на обеспечение законности (режима законности).

Таким образом, применительно к надзору появляется позиция, «стыкующая» его с контролем. Кроме того, мы не можем отрицать роль контроля и надзора в обслуживании интересов гражданского общества [4]. К примеру, в реализации права на протест как собирательного образа [5], в развитии юридического содержания права граждан на информацию [6], в защите актуальных трудовых и системно значимых трудовых прав [7; 8] и др.

Отметим, что в юридической литературе, несмотря на непрекращающийся научный интерес, также отсутствует унифицированный подход к определению понятий «контроль» и «надзор». Имеющееся многообразие мы можем разделить на следующие разновидности.

Итак, сепарирующий подход предполагает содержательное обособление понятий «контроль» и «надзор». По мнению М.Р. Стерлинга, наличие общей природы контроля и надзора вовсе не предусматривает их отождествление ни в организационном, ни в юридическом понимании. Так, считает автор, говоря о контроле, в первую очередь рассматривается внутриорганизационная, управленческая структура функционирования органов государственной власти, объединяющая различные виды деятельности по выявлению нарушений и государственного реагирования на них.

Следовательно, контроль направлен прежде всего на постоянную проверку деятельности по осуществлению управленческих решений и нормативно-правовых предписаний, а также обнаружение и устранение негативных

явлений в деятельности органов управления и должностных лиц, отступающих от установленного порядка функционирования [9].

В то же время М.Р. Стерлинг констатирует: надзор выступает разновидностью деятельности, ориентированной на постоянное наблюдение и проверку соблюдения правовых норм и установленных правил поведения, а также деятельности субъектов правоотношений, осуществляемой, как правило, в рамках установленных правовых процедур и сопровождаемой мерами административно-правового принуждения предупредительного, пресекающего, восстановительного, обеспечительного и наказательного характера [9].

Применительно к органам исполнительной власти, с точки зрения Ф.Н. Зейналова, контролем является деятельность, периодически осуществляемая должностными лицами, органами исполнительной власти, у которых наличествуют полномочия по установлению соответствия законодательным требованиям действия физических и юридических лиц и вмешивающаяся в функционирование организационно подчиненного подконтрольного объекта с целью установления законности и целесообразности его деятельности. По мнению автора, надзор – это деятельность органов исполнительной власти, реализуемая непрерывно в пределах определенной компетенции, в целях проверки соблюдения законности деятельности организационно неподчиненных поднадзорных объектов, предполагающая возможность применения мер административного воздействия в адрес последних [10].

В.П. Беляевым аргументированно обосновано, что надзор выступает автономной правовой формой деятельности управомоченных субъектов, которая существует вместе с иными властно-организационными формами [11]. По мнению автора, надзор является правовой формой деятельности управомоченных субъектов, выражающейся в совершении юридически значимых действий, строго соответствующих предписаниям закона; разрешении конкретных юридических дел на поднадзорных объектах в целях обеспечения режима законности и правопорядка [11].

Комбинированную позицию, предполагающую частичное включение одного из рассматриваемых терминов в другой, разделяют, например, Г.В. Барабашев и С.А. Авакьян. Они включают прокурорский надзор в так называемый общий контроль [12, с. 14].

Противоположна позиция А.В. Мицкевича, который объединяет данные понятия в единый термин «надзор», его реализуют прокуратура, суд, органы народного контроля и другие правоохранительные органы [13].

Комплексной позиции, согласно которой симбиотически появляется конструкция «контрольно-надзорная деятельность» придерживается Л.А. Галанина. Она считает, что контрольные и надзорные органы зачастую именуют

«контрольно-надзорными», так как в большинстве своем контрольные полномочия сложно отличить от надзорных. По данной причине в правовых источниках и литературе не всегда отчетливо проведено разграничение контрольных и надзорных полномочий [14].

Учитывая, что, для условий современного периода [15; 16; 17; 18] характерно усиление рассматриваемых составляющих, что, как мы полагаем, без именно контрольно-надзорной деятельности не представляется возможным реализация института юридической ответственности (в широком ее понимании) [19; 20; 21], несмотря на то, что, по нашему мнению, термины контроль и надзор содержательно имеют разное наполнение, в рамках данной работы считаем целесообразным использование конструкции «контрольно-надзорная деятельность» ввиду важности этих процессуальных форм в общем контексте режима законности в государстве.

Думается, контрольно-надзорная деятельность – это цементирующая скрепа всего государственного каркаса, связывающая ветви власти

#### **Литература:**

1. Belyaeva G.S., Makogon B.V., Bezugly S.N., Prokhorova M.L., Szpopper D. Basic Ideas of State Power Limitation in Political and Legal Doctrine // *Journal of Politics and Law*. 2017. Т. 10. № 4. С. 197-200.
2. Макогон Б.В. Методологически опорная трактовка юридического процесса // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2017. № 1 (80). С. 32-35.
3. Макогон Б.В. Понятие и процессуальные виды правовых ограничений // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2013. № 8 (39). С. 40-46.
4. Мархгейм М.В. Партийная версия интересов гражданского общества современной России // *Власть*. 2004. № 7. С. 41-47.
5. Мархгейм М.В. Право на протест: конституционный абрис собирательного образа // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2016. № 3 (70). С. 29-31.
6. Мархгейм М.В., Гавришов Д.В. Проблемы развития юридического содержания права граждан на информацию // *История государства и права*. 2008. № 10. С. 4-5.
7. Смоленский М.Б. Трудовое право Российской Федерации. – Общество с ограниченной ответственностью Феникс, 2009.
8. Смоленский, М.Б., Мархгейм, М.В., Тонков, Е.Е., & Грабовский, И.А. (2011). Трудовое право Российской Федерации.

9. Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2004. – 195 с.
10. Зейналов Ф.Н. Проблемы контрольно-надзорной деятельности в сфере потребительского рынка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Орел, 2007. – 27 с.
11. Беляев В.П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: Общетеоретические проблемы: Дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2000. – 436 с.
12. Авакьян С.А., Барабашев Г.В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Право. 1984. № 1.
13. Основы теории государства и права: Советское государственное право. М., 1990.
14. Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. 184 с.
15. Макогон Б.В. Тенденции развития национального законодательства в условиях глобализации // Бизнес в законе. Международный экономико-юридический журнал. 2012. № 2. С. 32-35.
16. Макогон Б.В. Особенности трансформации национального законодательства в условиях глобализации // Закон и право. 2012. № 5. С. 15-18.
17. Макогон Б. В. Глобализация и переходный период государственно-правового развития России // Евразийский юридический журнал. 2012. № 4. С. 150-151.
18. Макогон Б.В. К вопросу о сущности глобализации // Закон и право. 2012. № 6. С. 29-32.
19. Makogon, B.V., Savel'eva, I.V., Lyahkova, A.I., Parshina, A.A., Emel'anov, A.S. Interpretation of legal responsibility as a universal instrument of procedural legal restrictions // The Turkish Online Journal of Design Art and Communication. 2017. T. 7. С. 328-332.
20. Макогон Б.В. Компонент юридической ответственности в процессуально-ограничительной деятельности публичных властных субъектов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 6 (49). С. 74-80.
21. Макогон Б.В. Синтез понятия юридической ответственности в среде процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 11 (78). С. 61-64.