



СОВРЕМЕННЫЕ НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К СООТНОШЕНИЮ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Алина ДЕНИСОВА,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры административного права и административного процесса
Одесского государственного университета внутренних дел

Summary

The article is devoted to disclosure of the control and supervision contents in administrative law research. Based on the analytical research control and supervision ratio provisions are formulated. It is proved that the subject of control directly affects on its content and character. Supervision has a special meaning and is considered as the activity which is carried out before the control or accompanied by control; a separate state-imperious activity; administrative activities of a special nature, regulated by current legislation. Judicial control is a special control character that combines the control and supervision exercised by the courts during the trial the administrative, civil, commercial, criminal cases.

Key words: administrative law, control, oversight, judicial control and administrative activities.

Аннотация

Статья посвящена раскрытию содержания контроля и надзора в современных научных исследованиях в области административного права. На основании проведенного аналитического исследования сформулированы положения по соотношению контроля и надзора. Доказано, что предмет контроля непосредственно влияет на его содержание и характер. Надзор имеет отдельное значение и рассматривается как: деятельность, которая осуществляется перед контролем или сопровождает контроль; отдельный вид государственно-властной деятельности; административная деятельность особого характера, регламентированная действующим законодательством. Судебный контроль является контролем особого характера, соединяющим в себе контроль и надзор, осуществляемый судами во время рассмотрения дел в порядке административного, гражданского, хозяйственного, уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: административное право, контроль, надзор, судебный контроль, административная деятельность.

Постановка проблемы. Современные стремительные перемены в общественно-политической жизни, процессы глобализации, активным участником которых является Украина, определяют необходимость обновления научных подходов относительно сущности и содержания надзора как правового явления. В общественном сознании надзор воспринимается в негативном смысле, как деятельность, непосредственно связанная с ограничением прав и свобод. Однако в действующем законодательстве сущность надзора не всегда раскрывается через определенные правоограничения, а в исследованиях ученых проблема административного надзора анализируется с позиций деятельности, которая гарантирует законность и правопорядок при условии недопущения нарушений прав, свобод граждан. Вместе с тем социальное значение контроля и надзора определяет необходимость постоянного обновления современных научных знаний, формирования сознательного восприятия соответствующей деятельности с позиций ее влияния на обеспечение публичной безопасности. При таких условиях существующие научные положения выступают основой дальнейших теоретико-правовых раз-

работок проблемы сущности и соотношения контроля и надзора.

Актуальность исследования. Современные теоретические исследования административного права, государственного управления, экономики представлены значительным количеством научных трудов, посвященных сущности и содержания контроля. В частности, С.С. Витвицкий в своей монографии [1] приводит около 1000 научных и нормативных источников, в которых отражены проблемные вопросы контроля. Однако научные разработки, посвященные проблеме надзора, – единичны (в частности, работы Х.П. Ярмаки [2]), что обуславливает необходимость ее дополнительного научного анализа.

Цель статьи – выделить особенности раскрытия сущности соотношения контроля и надзора в современных научных исследованиях по административному праву, на основе которых сформулировать положения о соотношении контроля и надзора.

Изложение основного материала. В.Н. Гаращук, раскрывая содержание современной доктрины контроля и надзора, подчеркивал наличие ряда одинаковых черт и единой цели – обеспечения законности и дисциплины

в государственном управлении. Главным, что отличает контроль от надзора, ученый называет наличие права контролирующего органа вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольного объекта (субъекта) вплоть до подмены собой руководящего органа, административная правосубъектность контролирующего органа включает юрисдикционные полномочия по привлечению виновных в нарушении общеобязательных правил, соблюдение которых является предметом контроля, к юридической ответственности [3, с. 284–285].

Приведенная научная мысль пока не опровергнута, а потому ее с уверенностью можно назвать доминирующей. Ее содержание позволяет отметить относительно условную границу между контролем и надзором, однако положение об уместности характеристики надзора как правового явления имеет относительно самостоятельный характер. Признак «относительное» свидетельствует о связи надзора и контроля как по целям, так и по средствам, которые используются при их осуществлении. Указанное означает теоретическую обоснованность рассмотрения вопроса о применении мер административного принуждения, за исключением ад-



министративной ответственности, во время осуществления надзора. Наряду с этим среди мер надзора следует выделять те, которые связаны с реализацией его превентивной функции – наблюдения, проведения камеральных проверок (в частности, согласно в п.п. 75.1.1 ст. 75 Налогового кодекса Украины от 02.12.2010 № 2755-VI [4]) и тому подобное.

Об активном характере контроля и пассивном – надзора свидетельствует и восприятие контроля как системы отношений между властными субъектами, связанной с отменой актов подконтрольного органа. Во время надзора уполномоченный орган вправе указать на допущенные ошибки или приостановить действие акта поднадзорного органа, однако не имеет права отменить этот акт или исправлять ошибку. Такие действия должен осуществлять поднадзорный орган [5, с. 59]. Именно в таком определении отражены особенности судебного конституционного контроля, ведь орган конституционной юрисдикции не наделен правом отмены акта, несоответствие Основному Закону которого выявлено, исправлять ошибки в актах, конституционность которых является предметом рассмотрения. Вместе с тем подход относительно активного характера контроля и пассивного – надзора имеет право на существование и дальнейшее внимание.

А.И. Елистратов характеризует административный надзор как средство обеспечения законности управления. Формами надзора ученый называет отчетность, ревизии, постоянный контроль [6, с. 71]. А.И. Елистратов фактически отождествлял постоянный административный контроль с деятельностью губернской прокуратуры, а также отмечал существование внешнего контроля в финансовом управлении и в отношении деятельности органов местного самоуправления [6, с. 72]. Поэтому, по мнению А.И. Елистратова, надзор охватывает контроль, который является постоянным. Ученый рассматривал контроль как явление, более узкое по смыслу, чем надзор. Такой научный взгляд был приемлемым в начале XX века и воспроизводил особенности государственного устройства.

Обращение к научным работам начала XXI века показывает аналогичный подход, который, однако, несколько су-

жен установлением объекта (предмета) надзора. Так, например, наблюдением называют постоянное отслеживание деятельности поднадзорного органа. В отличие от надзора, контроль осуществляется уполномоченным органом или выборочно, или по собственной инициативе, или при наличии определенных оснований [5, с. 59].

Характеризуя сущность административного надзора, уместно обратиться к наработкам в области определения административной деятельности как положительной. Ученые называют положительными отношения, которые возникают во время реализации исполнительно-распорядительных полномочий, однако не касаются привлечения к административной ответственности, применения мер административного принуждения, осуществления правовой защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов. Указанная деятельность названа юрисдикционной, а ее результатом является принятие решения, что имеет юридически-властный характер и касается применения санкции, установленной правовой нормой, восстановления нарушенного права [7, с. 503–506].

Исходя из вышесказанного, к признакам административной юрисдикционной деятельности следует отнести такие: является правозащитной, касается применения мер принудительного характера, результатом является принятие решения относительно применения санкций, восстановления нарушенного права.

Учитывая, что надзор отнесен к позитивной административной деятельности, можно предположить, что ей не присущи никакие из перечисленных признаков. Вместе с тем такой подход является несколько искусственным, особенно учитывая определение административного надзора Законом Украины «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [8], где установлено право применять к лицам, которые находятся под административным надзором, меры юридической ответственности за нарушение соответствующих правил, что прямо предусмотрено ст. 11 Закона и ст. 187 Кодекса Украины об административных правонарушениях [9].

Приведенный выше пример свидетельствует о том, что в действующем

законодательстве сочетаются надзор и правовые последствия его осуществления. Так, надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, представляет собой мероприятия и процедуры, касающиеся определения состояния соблюдения поднадзорным лицом установленных правил. По сути, такую деятельность можно назвать контрольной, а ее последствия связаны с применением мер принудительного характера вплоть до административной ответственности, применяемой к нарушителям правил административного надзора.

Учитывая вышеизложенное, можно выделить несколько значений термина «надзор». В общетеоретическом смысле надзор представляет собой деятельность, направленную на установление соответствия состояния поднадзорного объекта действующему законодательству без вмешательства в его деятельность. В таком значении надзор можно рассматривать как внешнее наблюдение за соблюдением общеобязательных правил, которое осуществляется на основании и в порядке, установленном действующим законодательством. В действующем законодательстве надзор связан не только с наблюдением, но и с последствиями негативного характера, которые применяются к нарушителям соответствующих правил.

Н.Н. Заика, исследуя вопрос соотношения контроля и надзора, привел следующие особенности, которые отличают административный надзор от судебного и прокурорского: принадлежность к исполнительной власти субъекта административного надзора; целью является обеспечение безопасности граждан, общества и государства, в отличие от судебного и прокурорского надзора, которые осуществляются с целью обеспечения законности в стране; специализированный характер, что проявляется в четко определенных действующим законодательством предмете и пределах надзора; среди признаков названы: систематичность, объектная определенность, инициативность со стороны субъектов власти, не связан с обращениями граждан; осуществление субъектами власти с преимущественно надведомственными полномочиями; связь с применением мер административного принуждения [10, с. 275; 11, с. 305]. Исследователь



приводит научные взгляды Н.В. Руденко, В.Е. Чиркина, И.П. Ильинского, Б.В. Щетинина о нецелесообразности разграничения контроля и надзора, а также О.Ф. Андрияшко, которая доказывала, что надзор следует рассматривать как отдельный вид (форму) контроля. По мнению Н.Н. Заики, надзор, как и контроль, осуществляется непрерывно [10, с. 277]. К указанным ученым фактически присоединяется М.Г. Исаков, который называет надзор разновидностью контроля, которая имеет определенные особенности: осуществляется в отношении организационно не подчиненных объектов, правоохранительный и правозащитный характер, отсутствие права вмешиваться в оперативную деятельность поднадзорных объектов, изменять или отменять их акты управления [12]. По сути, М.Г. Исаков повторяет существующие научные наработки Н. Гарашука, других исследователей, поверхностно адаптируя их к предмету научного анализа.

Приведенные выше научные наработки, на которые ссылается Н.Н. Заика, положение, а также его авторская позиция о непрерывном характере контроля и надзора позволяют отметить целесообразность дальнейшего научного анализа, актуальность которого определена необходимостью развития доктрины административного права в части, касающейся сущности контроля и надзора. Так, приведенная научная разведка была осуществлена в 2011 году и ранее, а утверждения ученых сформированы с учетом тех социально-политических процессов, которые происходили в тот период. Следует отметить, что современное состояние правового регулирования отношений в сфере надзора претерпело принципиальные изменения в частях, касающихся компетенции прокуратуры и полиции, хотя в Законе Украины «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 01.12.1994 года № 264/94-ВР были внесены изменения в основном технического характера: слова «органы внутренних дел» были заменены на «органами Национальной полиции» в соответствующем падеже.

Из приведенных выше научных положений целесообразно учесть те, которые касаются особенностей, отличающих административный надзор от

судебного и прокурорского, поскольку их содержание позволяет идентифицировать указанный вид надзора. Вместе с тем ученые относят надзор к видам (форм) контроля (А.Ф. Андрияшко) и доказывают принадлежность контроля к положительной деятельности, а производство по реализации контрольно-надзорных полномочий – к неюрисдикционной [13 с. 504], отмечая его связь с административным принуждением [11, с. 305]. Указанное свидетельствует о необходимости дальнейшего научного исследования проблемы соотношения контроля и надзора.

Для определения принадлежности отношений в сфере надзора к положительным (неюрисдикционным) или отрицательным (юрисдикционным) уместно обратиться к наработкам, посвященным определению признаков административных неюрисдикционных (положительных) отношений.

Так, исследуя сущность административных неюрисдикционных производств, Я.Л. Иваненко выделяет черты административной неюрисдикционной (положительной) контрольно-надзорной деятельности, среди которых указано, что административная правосубъектность субъекта административных неюрисдикционных отношений не касается привлечения к административной или дисциплинарной ответственности, разрешения спора о праве или восстановления нарушенного права [14, с. 30]. По сути, Я.Л. Иваненко рассматривает как тождественные понятия «управленческая деятельность», «положительная административная деятельность», «административная неюрисдикционная деятельность». Конечно, глубокий теоретико-правовой анализ уместности такого подхода требует дополнительной обработки, однако исследователь при его применении опирается на существующий научный потенциал, критический анализ которого позволил сформировать и применить именно такой подход.

Поэтому, опираясь на наследие Я.Л. Иваненко, можно утверждать, что контрольно-надзорная деятельность является положительной административной, не касается рассмотрения спора о праве, применения мер административной или дисциплинарной ответственности, восстановления нарушенного права. Учет подхода к со-

держанию надзора как наблюдению за соблюдением общеобязательных правил позволяет дополнить указанные перечисленные признаки административных неюрисдикционных отношений соответствующими теоретическими положениями, сформировав следующий перечень признаков надзора:

1) права и обязанности сторон отношений в сфере надзора реализуются и выполняются в пределах положительной административной деятельности, не связанной с решением спора о праве, применением административной или дисциплинарной ответственности, восстановлением нарушенного права;

2) обязательной стороной отношений выступает субъект, административная правосубъектность которого носит положительный характер;

3) основания возникновения отношений в сфере надзора четко определены в законодательстве;

4) касается внешнего опосредованного влияния на поднадзорной субъект (объект), а потому такое влияние является пассивным;

5) споры, возникающие при осуществлении надзора, решаются во внесудебном или судебном порядках.

В отличие от надзора, контроль касается непосредственного воздействия на объект соответствующей деятельности и имеет активный характер, благодаря чему исследователи называют контрольную функцию в деятельности определенного органа эффективным средством правовой защиты, которая осуществляется при наличии надлежащей правовой процедуры [15, с. 73–74]. Правозащитная сущность контроля проявляется и в том, что, в отличие от надзора, субъект контроля уполномочен отменять решения (акты), принимаемые органом (субъектом), деятельность которого подвержена надзору. Административная правосубъектность субъекта надзорной деятельности (надзора) предусматривает компетенцию по вынесению предписаний, направленных на отмену актов, выданных органом (субъектом), деятельность которого подвержена надзору, или издание новых актов, а также осуществление конклюдентных действий.

Выводы. В таком смысле судебный контроль за законностью административной деятельности можно отнести



к надзорной деятельности, учитывая, что административный суд не вмешивается в оперативную деятельность субъекта властных полномочий, деятельность которого подвержена контролю. Вместе с тем такой подход является поверхностным, поскольку административный суд наделен правом применять специальные средства судебного контроля: обязательство субъекта властных полномочий, не в пользу которого принято судебное решение, предоставит отчет о выполнении судебного решения; принятие решение о применении штрафа за невыполнение судебного решения; признание противоправными решений, действий или бездействия, совершенных субъектом властных полномочий – ответчиком, направленных на исполнение постановления суда или на нарушение прав истца, подтвержденных постановлением суда. Кроме специальных средств, административные суды имеют право применять и общие средства: рассматривать жалобы на решения, действия или бездействие государственных исполнителей в порядке, определенном ст. 181 Кодекса административного судопроизводства Украины [16]. Применение административным судом общих и специальных средств судебного контроля предусмотрено статьей 267 Кодекса административного судопроизводства Украины.

Список использованной литературы:

1. Вітвіцький С.С. Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика / С.С. Вітвіцький. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – 362с.
2. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні. – Одеса : Юридична література, 2006. – 336 с.
3. Правова доктрина України: у 5 т Т. 2: Публічно-правова доктрина України / за заг. ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2013. – 864с.
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92(10.12.2010) (частина 1). – Ст. 3248.
5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты : учебник для студ. юрид. вузов и фак-тов : в 4 т. / [рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун]. – [3-е изд., обновл. и дораб.]. – М. : Изд-во БЕК, 2000. – Тома 1-2. – 2000. – 784 с.
6. Єлістратов А.І. Адміністративне право. Лекції / Ред.та упоряд. В.В. Галунько, С.В. Діденко. – Херсон : ХІОІ ХНУВС, 2007. – 268 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс у 2 т. Т.1: Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид.думка, 2007. – 592 с.
8. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52(27.12.94). – Ст. 455.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР, 1984, додаток до № 51. – Ст. 1122.
10. Заїка М.М. Щодо питання про співвідношення адміністративного нагляду і контролю / М.М. Заїка // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»: VI Міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 23-2 вересня 2011р.) / Ред.кол. О.Ф. Андрійко (голова ред .кол.), В.П. Нагребельний, А.А. Пухтецька (відп. секр.), Л.Є. Кисіль та ін. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600с .
11. Административное право Украины/Под общ.ред. С.В. Кивалова. – Х. : «Одиссей», 2004. – 880 с.
12. Ісаков М.Г. Види державного контролю у сфері підприємницької діяльності / М.Г. Ісаков [Електронний ресурс] // Форум права. – 2012-1. – С. 387–395. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/Rar\\$DI03.078/FP_index.htm_2012_1_59.pdf](file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/Rar$DI03.078/FP_index.htm_2012_1_59.pdf).
13. Адміністративне право України. Академічний курс / [голов. редкол. : В.Б. Авер'янов та ін.]. – К. : Юрид.думка, 2007. – Т. 1. – 2007. – 592 с.
14. Іваненко Я.Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження : дис.. к.ю.н. 12.00.07 / Я.Л. Іваненко ; Київський міжнародний університет. – К., 2011. – 213 с.
15. Савчин М.В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М.В. Савчин. – К., 2004. – 218 с.
16. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32 (26.08.2005). – Ст. 1918.
17. Справа «Класс та інші проти Німеччини»: Рішення Європейського суду з прав людини від 06.09.1978 // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі, 2002, 00, № 4.
18. Вороненков Д.Н. Теоретические и нормативные основы судебного контроля в механизме разделения властей : дис. д. ю. н.12.00.01 – теория и история права и государства, история учений о праве и государстве; 12.00.11 – судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура / Д.Н. Вороненков ; Юридический институт (Санкт-Петербург). – Санкт-Петербург, 2009. – 386 с.
19. Гудз Б.Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : дис.. к. ю. н. 12.00.07 / Б.Д. Гудз ; Національний авіаційний університет. – К., 2013. – 219 с.