

А. А. Любчик, Р. В. Мавлиханова, Н. А. Нарыжный

Донбасский государственный  
университет юстиции  
(Донецк)

## КОНТРОЛЬ И НАДЗОР: ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ТЕРМИНОВ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

В статье проведен анализ современных научных взглядов на сущность и определения терминов «контроль» и «надзор». Систематизированы аргументы, с помощью которых ученые-юристы обосновывают подходы к сравнению указанных понятий. Дано обоснование вывода о том, что десятилетиями длящаяся научная дискуссия по поводу содержания и соотношения контроля и надзора во многом обусловлена непоследовательностью и размытостью законодательного закрепления соответствующих понятий.

В исследовании были использованы диалектико-материалистический метод познания, а также методы анализа, синтеза, дедукции. Использование формально-юридического, системно-структурного и сравнительно-правового методов позволило раскрыть особенности законодательства в сфере осуществления контроля и надзора и выявить проблемы его применения.

На основе постатейного анализа ключевых нормативных актов, регулирующих контрольную и надзорную деятельность, делается вывод о том, что худший вариант формулировки определений этих видов деятельности и был использован законодателем. Термин «контрольная (надзорная) деятельность», который применяется в основных федеральных законах, способствует продолжению научной дискуссии, возникновению проблем у правоприменительных (в том числе высших судебных) органов. Также проблемы с пониманием сущности и соотношения этих понятий возникают у региональных субъектов правотворчества. В статье обоснованы возможные варианты выхода из сложившейся в законодательстве ситуации.

**Ключевые слова:** контроль (надзор), соотношение понятий в доктрине, проблемы законодательного закрепления, негативные последствия терминологической неопределенности, проблемы правоприменения

### Для цитирования

Любчик А. А., Мавлиханова Р. В., Нарыжный Н. А. Контроль и надзор: особенности законодательного закрепления терминов и проблемы правоприменения // Российское право: образование, практика, наука. 2023. № 6. С. 60–70. DOI: 10.34076/2410\_2709\_2023\_6\_60.

УДК 342.6

DOI: 10.34076/2410\_2709\_2023\_6\_60

Актуальность проблемы соотношения терминов «контроль» и «надзор» обусловлена острой необходимостью четко и однозначно сформулировать их дефиниции. Долгие десятилетия эта проблема будоражит не только научный мир, но и сферу правотворчества, правоприменения, сказывается на всей сфере реализации права, что не может не оказывать неблагоприятного воздействия на за-

щиту прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Отсутствие единого научного подхода к определению сущности и содержания контроля и надзора заставляет законодателя совершать «чудеса» юридической техники при создании законодательных актов, с помощью которых необходимо урегулировать проверки исполнения законодательства, но легаль-

ные определения самых важных терминов в этом процессе все равно не сформулированы. Впоследствии интерпретировать такие нормативные акты трудно не только «рядовым» гражданам, предпринимателям, юридическим лицам, но и правоприменительным органам, а также ученым-юристам, специализирующимся в соответствующей области. Кроме того, отсутствие четкого легального определения у указанных терминов способствует размыванию правового статуса участников отношений при осуществлении контроля или надзора, что порождает коррупционные риски. Наконец, не стоит забывать, что обозначенная проблема негативно влияет на эффективность образовательного процесса в сфере юриспруденции. Ежегодно выпускаются десятки тысяч специалистов права, отношение которых к терминологическому аппарату в сфере осуществления контроля и надзора не будет способствовать единообразному подходу к правоприменению в будущем.

Н. И. Матузов и А. В. Малько пишут, что «качественное знание исходных понятий теории государства и права позволит обучаемым на практике верно квалифицировать политические и правовые ситуации, с научных позиций давать правильную оценку сложным государственно-правовым явлениям общественной жизни, вскрывать их подлинную сущность, понимать их социальное назначение. Таким образом, эта наука непосредственно участвует в формировании профессиональных качеств будущих юристов» [Матузов, Малько 2014: 15].

Важнейшим принципом построения правового государства является терминологическая определенность действующего законодательства. Указанный принцип важен для реализации концепции защиты прав человека, для построения понятных юридических конструкций. Понятия «контроль» и «надзор» неоднократно используются в Конституции РФ (например, в ст. 101, 103-1, 126, 129, 132), федеральных и региональных законах, что обосновывает важность полноценного решения исследуемой проблемы.

Как правило, определение того или иного понятия сначала формулируется в научной среде и только впоследствии используется в правотворческой и правоприменительной деятельности. Однако, как не без оснований

отмечает Л. П. Рассказов, «в юридической науке трудно найти определения, которые получили бы единодушное признание среди ученых-юристов» [Рассказов 2015: 6]. В очередной раз теория государства и права не выполнила (в раскрытии сущности исследуемых понятий) онтологическую функцию, которая сводится к «познанию сущности государственно-правовых явлений» [Рассказов 2015: 12]. Не выполнили эту функцию и отраслевые юридические науки. Об этом свидетельствуют многочисленные докторские и кандидатские диссертации, монографии, научные статьи, другие научные труды, посвященные контролю и надзору.

Весь спектр научных взглядов по поводу соотношения понятий «контроль» и «надзор» сводится, как уже неоднократно говорилось в научной литературе, к трем выводам: 1) эти понятия идентичны [Погодина, Карелин 2012; Тарасов 2004; Кудлинский 2015: 47–53]; 2) эти понятия автономны и имеют четко выраженные различия [Беляев 2017; Баранов 2011; Бессарабов, Викторов, Маматов 2010: 58]; 3) эти понятия соотносятся как целое и его часть [Бахрах, Россинский, Старилов 2007: 40–41].

Все упомянутые мнения аргументированы, и их обоснование опирается на практику законотворчества (конкретные нормативные акты). Ученые, использующие исследуемые термины как синонимы, ссылаются на действующее законодательство, в котором данные понятия применяются как синонимы. Другие же авторы, обосновывая автономность указанных понятий, ссылаются на иные нормативные акты, а иногда на те же самые, только на другие их статьи.

Сторонники соотношения указанных понятий как целого и его части тоже находят нормы права, которые подтверждают их позицию. Они также апеллируют к законам логики, историческим параллелям и теории государственного управления. Так, Д. Н. Бахрах отмечал, что «контроль – это установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления; установление соотношения намечаемого и сделанного в системе госу-

дарственного управления. Одним из видов контроля является надзор, осуществляемый, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений)» [Бахрах, Россинский, Стариков 2007: 40–41]. Здесь контроль рассматривается как функция госуправления, но по содержанию описан контроль только за самой системой госуправления и ее органов, а значит, такая дефиниция не подходит для всеобщего применения и научного определения признаков контроля.

В той же работе использовано иное определение контроля, под которым понимается «наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценка ее с правовых, научных, социально-политических, организационно-технических позиций» [Там же: 460]. Далее автор указывал, что «во многих случаях ради обеспечения свободы граждан, предприятий, организаций, ограждения их от чрезмерной государственной опеки контрольные полномочия субъектов власти ограничивают правовыми актами, представляя им возможность осуществлять только надзор. А когда между проверяющими и проверяемыми нет организационной подчиненности, то отграничение контроля от надзора необходимо для предотвращения вмешательства в оперативную деятельность субъектов, не несущих ответственность за ее последствия» [Там же]. Как видно из приведенных формулировок, понятие контроля наделяется разным содержанием. Это не дает возможности точно определить его обязательные признаки как научного понятия. Что касается надзора, то на основе указанных пояснений невозможно установить правовую основу, условия и порядок проведения таких проверок, неясно, какие органы и в отношении кого проводят этот «усеченный контроль».

Н. А. Погодина и К. В. Карелин справедливо отмечают, что для разрешения вопроса о соотношении контроля и надзора необходимо исследовать их дефиниции, «поскольку без строгого толкования указанных терминов представляются затруднительными определение правового статуса органа контроля или надзора, реализация эффективного правоприменения и административного управления в сфере государственной деятельности» [Погодина, Карелин 2012: 72]. Обратимся к толковым словарям. Итак, контроль – это:

«составная часть управления экономическими объектами и процессами, заключающаяся в наблюдении за объектом с целью проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому состоянию» [Словарь экономических терминов];

«поверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся проверкою отчетов» [Толковый словарь живого великорусского языка 1881: 155];

«проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора» [Толковый словарь русского языка 1992];

«1. Наблюдение с целью проверки. 2. Надзор с целью обеспечения функционирования системы в соответствии с принятыми нормами» [Социологический энциклопедический словарь 1998: 140];

«система наблюдений и проверки соответствия процесса функционирования управляемого объекта принятым управленческим решениям, выявление результатов управленческих воздействий на управляемый объект» [Большой бухгалтерский словарь 1998].

Как видим, контроль трактуется как наблюдение, поверка, проверка и даже надзор субъекта контроля за контролируемым с целью определения законности его деятельности. Следовательно, с помощью классического подхода путем толкования слов проблему сравнения понятий «контроль» и «надзор» решить нельзя.

Как правило, ученые-юристы при отсутствии у правового явления легального определения формулируют его на основе анализа нормативных правовых актов, которыми такое явление регулируется. На этом этапе и происходит формирование плюрализма мнений. Одни исследователи ограничиваются изучением нескольких нормативных актов, другие делают попытки системного анализа, третьи анализируют нормативные акты лишь одной отрасли права.

Так, анализ административного законодательства позволил Л. Л. Попову выделить следующие признаки контроля как способа обеспечения законности:

как правило, существуют отношения подчиненности или подведомственности в отношениях контролирующего органа и подконтрольного;

в отличие от надзора, при осуществлении контроля контролирующий орган может

влиять на административно-хозяйственную деятельность контролируемого, а объектом контроля может быть целесообразность деятельности контролируемого;

в компетенцию контролирующего органа, как правило, включается право отменять или приостанавливать решения контролируемого; контролирующий орган (в определенных в законодательстве случаях) может применить дисциплинарную ответственность к субъекту, которого контролирует, при совершении последним правонарушения [Административное право 2008: 389].

С перечисленными выше признаками контроля согласны многие исследователи, как сторонники автономности понятий «контроль» и «надзор», так и те, кто считает, что эти слова являются синонимами или соотносятся как целое и часть. Однако сами формулировки данных признаков провоцируют дальнейшие научные баталии, поскольку включают в себя слова «в большинстве случаев», «часто наделяется», «в определенных случаях может». При этом напрашиваются вопросы: «А в остальных случаях?», «Часто – значит не всегда?», «Что это за определенные случаи?».

На дискуссионность указанных признаков справедливо обращает внимание А. А. Ситник, который пишет, что они «не характерны для большинства видов финансового контроля. Наиболее ярким образом это проявляется на примере налогового контроля» [Ситник 2017: 4]. Далее автор приводит следующие аргументы:

отсутствуют отношения подчиненности и подведомственности между налоговыми органами и налогоплательщиками, а к объектам налогового контроля не относится целесообразность деятельности налогоплательщиков;

налоговые органы не могут отменять или приостанавливать решения контролируемых субъектов, привлекать их к дисциплинарной ответственности, но могут применять административные взыскания или иные меры воздействия (например, отказать в предоставлении вычета по налогу на добавленную стоимость).

А. А. Ситник заключает, что «исходя из предложенных в науке административного права критериев получается, что налоговый контроль является не столько контролем, сколько надзором» [Там же].

И действительно, по мнению Л. Л. Попова, надзор «обладает следующими признаками:

1) отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;

2) возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;

3) невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;

4) наличие специального объекта надзорной деятельности – норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;

5) возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угрозы безопасности различных объектов;

6) строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий» [Административное право 2008: 410–411].

Можно сделать вывод о том, что налоговый контроль включает все признаки надзора. Также очевидно, что даже тщательный анализ норм только одной отрасли права не может привести к разрешению такой «застарелой» проблемы, как соотношение понятий «контроль» и «надзор». Следовательно, необходимо выделять только те признаки научных терминов, которые позволяют отличать их от похожих и родственных понятий, в противном случае к разрешению поставленной задачи мы не приблизимся.

По мнению В. П. Беляева, контроль – это форма юридической деятельности, в ходе которой контролирующие органы проводят сбор и проверку информации о законности деятельности контролируемого по исполнению им правовых актов. Цель таких действий автор видит в регулировании деятельности подконтрольного и получении юридически значимых результатов. Также контролирующий орган вправе применять меры по предупреждению и пресечению правонарушений [Беляев 2006а: 24]. Как видим, автор не оставляет за субъектами осуществления контроля права на привлечение контролируемых субъектов к ответственности.

Другие же авторы привлечение объекта контроля к ответственности считают обязательным элементом полномочий субъекта контроля. С позиций административного права, по мнению Ю. С. Адушкина, контроль – это метод или способ правоохранительной деятельности, который состоит из трех частей:

проверки выполнения всех правовых актов, т. е. всей деятельности контролируемых;

проверки средств и путей исполнения нормативного или индивидуального акта (задания, поручения), что позволяет в полной мере оценить работу подконтрольных субъектов;

принятия мер в процессе контроля в целях устранения выявленных недостатков, поощрения или наказания [Манохин, Адушкин 2003: 242].

---

### **К задачам контрольно-надзорных мероприятий законодатель не относит привлечение контролируемых к юридической ответственности**

---

Таким образом, даже в рамках одной отрасли права нет единства мнений по поводу обязательных признаков контроля.

Достойной самого внимательного изучения представляется позиция по поводу роли и сущности надзора и контроля, которую обосновывает В. П. Беляев. Автор указывает: «Органами контроля фактически являются (и так они должны называться) все ныне действующие федеральные службы, а также все другие государственные органы, которые вправе при осуществлении проверок непосредственно вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольных структур (ограничивать, приостанавливать либо прекращать их деятельность) и самостоятельно привлекать правонарушителей (юридических и физических лиц) к юридической ответственности. Надзорные полномочия в полном объеме следует признать только за прокуратурой как единственным органом государственного надзора (причем высшего)» [Беляев 2006b: 12–13]. Такая позиция имеет глубокие исторические корни, и, при всей своей «оригинальности», сегодня подобный подход мог бы решить проблему соотношения контроля и надзора на основе вполне понятных и проверенных временем принци-

пов. Любая внятная и ясная всем концепция всегда эффективнее бесконечного теоретического и нормативного плюрализма.

Анализ нормативного плюрализма начнем с Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В статье 2 этого Закона впервые было закреплено легальное определение государственного «контроля (надзора)». Нужно отметить, что понятия «контроль» и «надзор» не определены отдельно. Из содержания указанной статьи можно сделать важный вывод о том, что к задачам контрольно-надзорных мероприятий законодатель не относит привлечение контролируемых к юридической ответственности. В этой статье перечислены только предупреждение, выявление и пресечение нарушений, устранение их последствий, систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, их анализ и прогнозирование состояния исполнения.

Название Закона, а также анализ пп. 3, 4 ст. 1 позволяют однозначно заключить, что контроль и надзор для законодателя – понятия совершенно разные. Во-первых, муниципальным может быть только контроль. Во-вторых, в ст. 1 перечислены виды именно надзора (надзор в национальной платежной системе, страховой надзор, банковский надзор, государственный надзор в сфере рекламы, федеральный государственный надзор в области связи и др.). В-третьих, Закон не дает четких определений и ориентиров для разграничения понятий «контроль» и «надзор». В-четвертых, пп. 3, 3-1 ст. 1 Закона предусматривают 36 видов осуществляемых госорганами проверок, мероприятий государственного контроля, надзора, контроля (надзора), в отношении которых положения Закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются. В-пятых, в пп. 4 и 4-1 ст. 1 Закона указано, что существуют еще около 50 видов государственного контроля, надзора, контроля (надзора), для которых другими федеральными законами могут устанавливаться определенные особенности их организации и проведения.

Приходим к выводу о том, что само законодательное определение государственного контроля (надзора) – единое для всех

субъектов права, но существует большое количество видов государственного контроля, надзора, контроля (надзора), которые либо изначально проводятся по иным правилам, либо могут по ним проводиться (если существует иной закон). Однако эти «иные» законы часто уже именуется проводимые государственными органами мероприятия по профилактике и проверке термином «контроль» или «надзор», хотя легального определения этих понятий в отдельности нет. Поэтому невозможно по каким-либо четким легальным признакам отделить контроль от надзора, дать сравнительную характеристику правовому статусу контрольных и надзорных органов, их целям, задачам, способам и средствам осуществления их деятельности.

Примечательно, что в ответ на единодушные призывы юридического (научного и правоприменительного) сообщества к законодателю все же дать отдельные легальные определения понятиям «контроль» и «надзор» был принят Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ).

Отрицать полезность новых использованных в Законе № 248-ФЗ подходов к организации процессуальной основы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, утверждения приоритета профилактических мероприятий, к построению новой модели управления рисками будет нелогично. Данный Закон систематизировал и дополнил перечень контрольно-надзорных мероприятий, урегулировал отношения по цифровизации контроля. Все это трудно переоценить, и эти новшества должны сказаться на эффективности контрольно-надзорной деятельности, но полноценно работать они начнут только после того, как юридическое сообщество получит ответ на главный вопрос: «Чем отличается контроль от надзора?».

Согласно ст. 1 Закона № 248-ФЗ «под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации... в целях настоящего Федерального закона понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на *предупреждение, выявление и пресечение* (здесь и далее курсив наш. – Авт.) нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов

посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, *устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений*». Из анализа этого определения можно сделать несколько выводов:

вопрос об отличиях контроля от надзора законодатель по обыкновению не прояснил, но судя по названию Закона, все так же считает, что это разные понятия (муниципальным может быть только контроль);

несмотря на мнение многих авторов о том, что в задачи контроля, в отличие от надзора, входит привлечение к ответственности подконтрольных субъектов, законодатель по-прежнему не относит его к задачам контрольно-надзорных мероприятий;

в отличие от предыдущего легального определения госконтроля (надзора), в новом прогнозирование исполнения обязательных требований также не упоминается в числе задач контрольно-надзорных мероприятий.

Однако в содержании Закона № 248-ФЗ продолжает проследиваться фактическое отождествление понятий «контроль» и «надзор». Так, ст. 15 называется «Предмет государственного контроля (надзора), муниципального контроля». При этом в п. 2 статьи указано: «*Предмет контроля* определяется федеральным законом *о виде контроля*, законом субъекта Российской Федерации *о виде контроля*. Исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий, включается в предмет контроля (надзора), содержащийся в *едином реестре видов контроля*, и не требует дополнительного указания в федеральном законе *о виде контроля*, законе субъекта Российской Федерации *о виде контроля*». Если фактически существует не только контроль, но и надзор, возникает несколько вопросов. Почему нет законов о виде надзора? Почему нет единого реестра видов надзора? И главное, почему так трудно дать легальное определение государственному надзору?

У государственного контроля и у государственного надзора единые предмет и объекты (ст. 15, 16 Закона), единая информаци-

онная система, единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (ст. 17), единые документы, составляемые и используемые при осуществлении государственного контроля (надзора), в том числе типовые формы документов (ст. 21), нет поднадзорных лиц, есть только контролируемые (пп. 5, 6, 7 ст. 21). Система управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля и надзора одна и та же (глава 5). В силу ст. 26 Закона как контрольными, так и надзорными органами являются одни и те же органы и организации. Порядок назначения, компетенция и полномочия контрольных и надзорных органов единые (ст. 27–29), как и оценка результативности их деятельности (ст. 30), контролируемые лица и иные участники государственного контроля (надзора) одни и те же (глава 7).

Согласно главам 8, 9, 12, 13 при контроле и надзоре обеспечиваются единые гарантии и защита прав контролируемых лиц; порядок обжалования решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц, контрольные (надзорные) мероприятия, порядок проведения контрольных (надзорных) мероприятий – единые.

Нет ни одной статьи закона, в которой бы выделялись признаки только контроля или только надзора. Законодатель не видит разницы между этими понятиями. Тогда возникает другой не менее важный вопрос: почему существует столько федеральных органов исполнительной власти, в названии которых прямо указано, что это именно надзорный орган? Речь идет о таких органах, как Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения; Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Могут ли эти органы кроме надзора осуществлять еще и государственный контроль?

Значит ли это, что Федеральная служба по техническому и экспортному контролю не вправе осуществлять государственный надзор? Или, действительно, употребление этих названий органов просто дань традициям, которые сложились на протяжении десятилетий в той или иной сфере деятельности государственных органов и не имеют никакого юридического и практического смысла?

О силе традиций в нормативных дефинициях (порой вступающих в противоречие с логикой действующих нормативных правовых актов) говорили Н. М. Артемов и Г. Г. Ячменев. Они отмечали, что «Таможенная пошлина является косвенным налогом, уплачиваемым при пересечении товарами таможенной границы... Просто в силу сложившейся традиции этот платеж принято неправильно называть пошлиной» [Артемов, Ячменев 2009: 110]. Такого же мнения придерживается И. И. Янжул [Янжул 2002: 405].

Отношение отечественного законодателя к понятиям «контроль» и «надзор» отражается и в международных документах, в подписании которых участвует Россия. Так, в п. 1 ст. 7 распоряжения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 2 июня 2016 г. № 71 указано: «Целью валютного контроля (надзора за соблюдением валютного законодательства) является обеспечение соблюдения резидентами и нерезидентами государств-членов настоящего Соглашения и валютного законодательства».

Также в законодательстве и в науке традиционно употребляется термин «свободы человека», не совпадающий по содержанию с понятием «права человека». Выводы об отсутствии юридического понятия «свободы человека» и анализ истоков его использования в законодательстве были приведены в науке [Любчик, Максименко 2023].

Важнейшая задача научного сообщества – способствовать ликвидации практики употребления в законодательстве терминов с неясным содержанием, аргументировать ее несостоятельность и вредность для правоприменения и качества образовательной деятельности. Такая традиционность влечет вполне ощутимые последствия для правоприменения и нормотворчества на местах, для решения конкретных дел или принятия нормативных правовых актов регионального уровня. При этом и судебные органы наивыс-

шей квалификации, и региональные законотворческие органы вынуждены «лабиринтировать» между исследуемыми терминами.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П в резолютивной части было сказано: «...Ориентирующее значение при решении вопросов, связанных в том числе с определением сроков предоставления прокурору документов, необходимых для проведения проверки исполнения законов некоммерческой организацией, должен иметь Федеральный закон „О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля“». Однако в п. 3 ст. 1 указанного Закона говорится, что его положения, «устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются... при осуществлении прокурорского надзора».

Что касается регионального правотворчества, его специфику в исследуемом вопросе можно оценить по следующему примеру. Закон Волгоградской области от 29 июня 2021 г. № 32-ОД «О внесении изменений в закон Волгоградской области от 10 января 2014 года № 12-ОД „О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Волгоградской области по организации и осуществлению государственного жилищного надзора и лицензионного контроля“» внес изменения в название закона и его текст. Изменения, по сути, заключались в добавлении слова «контроль» к словам «государственный жилищный надзор», в итоге получилось «государственный жилищный контроль (надзор)». Около семи лет использовалось понятие «надзор», а после принятия Закона № 248-ФЗ «подстроились» под его название. Сущность написанного не имеет никакого практического значения, и поэтому легче

идти по пути наименьшего сопротивления. Но вечно так продолжаться не может.

Научная дискуссия идет уже много лет, в нее втягиваются все новые квалифицированные исследователи, которые по большому счету повторяют аргументы своих предшественников. Можно сделать вывод о том, что юридическая наука использовала весь арсенал средств для решения указанной задачи, и этот «гордиев узел» можно только разрубить, как сделал когда-то Александр Македонский...

На основании изложенного попытаемся сформулировать варианты решения проблемы. Каждый предложенный вариант должен быть максимально понятным, логичным и не создающим поводов для возникновения дальнейших научных дискуссий и принятия противоречивых судебных решений. По нашему мнению, разграничить термины «контроль» и «надзор» можно следующим образом:

1) вообще не применять в законодательстве термин «надзор». Оставшийся термин «контроль» в Законе № 248-ФЗ безболезненно примет на себя всю смысловую нагрузку. Кроме традиционности в именовании некоторых нормативных актов и государственных органов государство и общество ничего не потеряют;

2) употреблять термин «надзор» в деятельности прокуратуры. Таким образом мы выделим один орган, который всегда имел особый статус и единственный обладал правом проверять правильность исполнения законодательства всеми субъектами права в государстве. Такой вариант подчеркнет особый статус прокуратуры, сохранит восприятие ее как надзорного органа;

3) все же сформулировать легальные определения терминов «контроль» и «надзор». Этот вариант, скорее всего, не будет самым эффективным, так как не прекратит научных споров о совершенствовании указанных определений.

### Список литературы

Административное право: учеб. / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. 992 с.

Артемов Н. М., Яценев Г. Г. Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности: учеб. для студентов высш. учеб. заведений. М.: Элит, 2009. 534 с.

Баранов М. Л. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Новый юридический журнал. 2011. № 3. С. 9–25.



Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2007. 816 с.

Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006а. 436 с.

Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006б. 55 с.

Беляев В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199–207.

Бессарабов В. Г., Викторов И. С., Маматов М. В. Прокурорский надзор за исполнением законов об общественных объединениях: пособие. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010. 58 с.

Большой бухгалтерский словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. М.: Ин-т новой экономики, 1998. URL: <https://gufo.me/dict/kuznetsov/контроль> (дата обращения: 01.01.2023).

Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль», «надзор» // Социология и право. 2015. № 1. С. 38–48.

Любчик А. А., Максименко М. Н. Свободы человека: философский фетиш или юридическая реальность // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 3. С. 11–22.

Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право. Саратов: Саратов. гос. акад. права, 2003. 495 с.

Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учеб. М.: Юрист, 2004. 245 с.

Погодина Н. А., Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 72–74.

Рассказов Л. П. Теория государства и права: углубленный курс: учеб. М.: РИОР Инфра-М, 2015. 559 с.

Ситник А. А. Государственный финансовый контроль и надзор: разграничение понятий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 7. С. 3–6.

Словарь экономических терминов // URL: [https://gufo.me/dict/economics\\_terms/КОНТРОЛЬ](https://gufo.me/dict/economics_terms/КОНТРОЛЬ) (дата обращения 01.01.2023).

Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / под ред. Г. В. Осипова. М.: Норма; Инфра-М, 1998. 488 с.

Тарасов А. М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Государство и право. 2004. № 10. С. 15–25.

Толковый словарь живого великорусского языка / под ред. В. И. Даля. СПб.; М.: Тип. М. О. Вольфа, 1881. Т. 2. 814 с.

Толковый словарь русского языка / под ред. С. И. Ожегова, Н. Ю. Шведовой. М.: Азъ, 1992. URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/контроль> (дата обращения: 01.01.2023).

Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. 555 с.

**Александр Антонович Любчик** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Донбасского государственного университета юстиции. 283049, Российская Федерация, Донецк, ул. Лебединского, д. 9. E-mail: [lyubchikaa@mail.ru](mailto:lyubchikaa@mail.ru).  
ORCID: 0000-0002-8239-2129

**Роза Велиевна Мавлиханова** – кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист ДНР, проректор по научной работе, инновационной деятельности и внешним связям Донбасского государственного университета юстиции. 283049, Российская Федерация, Донецк, ул. Лебединского, д. 9. E-mail: [roza0106@list.ru](mailto:roza0106@list.ru).  
ORCID: 0009-0002-6390-7219

**Никита Александрович Нарыжный** – кандидат экономических наук, ректор Донбасского государственного университета юстиции. 283049, Российская Федерация, Донецк, ул. Лебединского, д. 9. E-mail: [naryzhnyj@yandex.ru](mailto:naryzhnyj@yandex.ru).  
ORCID: 0009-0007-0882-0555

### **Control and Supervision: Peculiarities of Legal Enshrinement of Terms and Law Enforcement Issues**

The article analyzes modern scientific views on the essence and definitions of legal terms «control» and «supervision». The authors systematize the arguments used by legal scholars to justify approaches to the comparison of these concepts, and conclude that the discussion on the content and correlation of control and supervision is largely due to the inconsistency and vagueness of their legislative enshrinement. The term «control (supervisory) activity», which is applied in the key federal laws, leads to continuation of scientific discussion on the correlation of these concepts, and to challenges for law enforcement bodies (including the highest courts). The regional law making bodies also face such problems.

The authors substantiate three possible ways out of the current situation in the legislation: 1) to legislate these terms; 2) to stop using the term «supervision» in the legislation (in this case the term «control» will fulfill all the functions of ensuring the streamlining of state inspections); 3) to use the term «supervision» to denote the control functions of the prosecutor's office (in this case we will emphasize the special status of this body and minimize the necessary changes in the legislation).

**Keywords:** control (supervision), correlation of concepts in doctrine, problems of legal enshrinement, negative consequences of terminological uncertainty, issues of law enforcement

#### **Recommended citation**

Lyubchik A. A., Mavlikhanova R. V., Naryzhnyi N. A. Kontrol' i nadzor: osobennosti zakonodatel'nogo zakrepleniya terminov i problemy pravoprimeneniya [Control and Supervision: Peculiarities of Legal Enshrinement of Terms and Law Enforcement Issues], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2023, no. 6, pp. 60–70, DOI: 10.34076/2410\_2709\_2023\_6\_60.

#### **References**

Artemov N. M., Yachmenev G. G. *Finansovo-pravovoe regulirovanie vneshneekonomicheskoi deyatel'nosti* [Financial and Legal Regulation of Foreign Economic Activity], Moscow, Elit, 2009, 534 p.

Azriliyan A. N. (ed.) *Bol'shoi bukhgalterskii slovar'* [The Big Accounting Dictionary], Moscow, In-t novoi ekonomiki, 1998, available at: <https://gufo.me/dict/kuznetsov/контроль> (accessed: 01.01.2023).

Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law], Moscow, Norma, 2007, 816 p.

Baranov M. L. Sootnoshenie ponyatii «gosudarstvennyi kontrol'» i «gosudarstvennyi nadzor»: teoriya i praktika voprosa [Correlation of the Concepts of «State Control» and «State Supervision»: Theory and Practice of the Issue], *Novyi yuridicheskii zhurnal*, 2011, no. 3, pp. 9–25.

Belyaev V. P. *Kontrol' i nadzor kak formy yuridicheskoi deyatel'nosti: voprosy teorii i praktiki* [Control and Supervision as Forms of Legal Activity: Issues of Theory and Practice]: doct. jur. sc. thesis, Saratov, 2006a, 436 p.

Belyaev V. P. *Kontrol' i nadzor kak formy yuridicheskoi deyatel'nosti: voprosy teorii i praktiki* [Control and Supervision as Forms of Legal Activity: Issues of Theory and Practice]: autoabstr. of doct. jur. sc., Saratov, 2006b, 55 p.

Belyaev V. P. Kontrol' i nadzor: problemy razgranicheniya [Control and Supervision: Problems of Differentiation], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2017, no. 4, pp. 199–207.

Bessarabov V. G., Viktorov I. S., Mamatov M. V. *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov ob obshchestvennykh ob"edineniyakh* [Prosecutor's Supervision over the Execution of Laws on Public Associations], Moscow, Akad. Gen. prokuratury Ros. Federatsii, 2010, 58 p.

Dal' V. I. (ed.) *Tolkovyi slovar' zhivogo velikoruskogo yazyka* [Explanatory Dictionary of the Living Great Russian Language], Saint Petersburg, Moscow, Tip. M. O. Vol'fa, 1881, vol. 2, 814 p.

Kudilinskii M. N. Kontrol' kak vid gosudarstvenno-upravlencheskoi deyatel'nosti: k sootnosheniyu ponyatii «kontrol'», «nadzor» [Control as a Type of Public Management Activity: towards the Correlation of the Concepts of «Control», «Supervision»], *Sotsiologiya i pravo*, 2015, no. 1, pp. 38–48.

Lyubchik A. A., Maksimenko M. N. Svobody cheloveka: filosofskii fetish ili yuridicheskaya real'nost' [Human Freedoms: a Philosophical Fetish or a Legal Reality], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2023, vol. 18, no. 3, pp. 11–22.

Manokhin V. M., Adushkin Yu. S. *Rossiiskoe administrativnoe pravo* [Russian Administrative Law], Saratov, Saratov. gos. akad. prava, 2003, 495 p.

Matuzov N. I., Mal'ko A. V. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law], Moscow, Yurist", 2004, 245 p.

Osipov G. V. (ed.) *Sotsiologicheskii entsiklopedicheskii slovar'. Na russkom, angliiskom, nemetskom, frantsuzskom i cheshskom yazykakh* [The Sociological Encyclopedic Dictionary. In Russian, English, German, French and Czech], Moscow, Norma, Infra-M, 1998, 488 p.

Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. (eds.) *Tolkovyi slovar' russkogo yazyka* [Explanatory Dictionary of the Russian Language], Moscow, Az", 1992, available at: <https://gufo.me/dict/ozhegov/kontrol'> (accessed: 01.01.2023).

Pogodina N. A., Karelin K. V. Sootnoshenie kontrolya i nadzora v rossiiskoi pravovoi sisteme [Correlation of Control and Supervision in the Russian Legal System], *Rossiiskaya yustitsiya*, 2012, no. 3, pp. 72–74.

Popov L. L., Studenikina M. S. (eds.) *Administrativnoe pravo* [Administrative Law], Moscow, Norma, 2008, 992 p.

Rasskazov L. P. *Teoriya gosudarstva i prava: uglublennyy kurs* [Theory of State and Law: Advanced Course], Moscow, RIOR Infra-M, 2015, 559 p.

Sitnik A. A. Gosudarstvennyi finansovyi kontrol' i nadzor: razgranichenie ponyatii [State Financial Control and Supervision: Differentiation of Concepts], *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2017, no. 7, pp. 3–6.

*Slovar' ekonomicheskikh terminov* [Dictionary of Economic Terms], available at: [https://gufo.me/dict/economics\\_terms/КОНТРОЛЬ](https://gufo.me/dict/economics_terms/КОНТРОЛЬ) (accessed: 01.01.2023).

Tarasov A. M. Problemy zakonodatel'nogo obespecheniya gosudarstvennogo kontrolya [Problems of Legislative Support of State Control], *Gosudarstvo i pravo*, 2004, no. 10, pp. 15–25.

Yanzhul I. I. *Osnovnye nachala finansovoi nauki* [The Main Principles of Financial Science: The Doctrine of State Revenues], Moscow, Statut, 2002, 555 p.

**Alexander Lyubchik** – doctor of juridical sciences, professor of the Department of civil law disciplines, Donbass State University of Justice. 283049, Russian Federation, Donetsk, Lebedinskogo str., 9. E-mail: lyubchikaa@mail.ru.

ORCID: 0000-0002-8239-2129

**Roza Mavlikhanova** – candidate of juridical sciences, vice-rector for research, innovation and external relations, Donbass State University of Justice. 283049, Russian Federation, Donetsk, Lebedinskogo str., 9. E-mail: roza0106@list.ru.

ORCID: 0009-0002-6390-7219

**Nikita Naryzhnyi** – candidate of economical sciences, rector, Donbass State University of Justice. 283049, Russian Federation, Donetsk, Lebedinskogo str., 9. E-mail: naryzhnyj@yandex.ru.

ORCID: 0009-0007-0882-0555

Дата поступления в редакцию / Received: 04.11.2023

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 10.01.2024