

А.В. Костров, С.А. Титов
(ВНИИ ГОЧС МЧС России; e-mail: vniigochs@ampr.ru)

ГРАЖДАНСКАЯ ЗАЩИТА: ЧТО ОЗНАЧАЮТ ТЕРМИНЫ "КОНТРОЛЬ" И "НАДЗОР"?

Даны лингвистически не противоречивые и юридически содержательные определения терминов "контроль" и "надзор". Сформулированы основные отличия в содержании этих терминов, которые позволяют исключить широко используемую, но не допустимую в нормативных правовых актах синонимию.

Ключевые слова: безопасность; законность; инспекция; контроль; надзор; проверка; объект контроля; объект надзора; предмет контроля; предмет надзора; субъект контроля; субъект надзора.

A.V. Kostrov, S.A. Titov CIVIL PROTECTION: WHAT ARE MEAN TERMS "CONTROL" AND "SUPERVISION"?

There definition of the terms "control" and "supervision" are given linguistic and not inconsistent and legally substantial. The basic differences in content of these terms are formulated, which allow to exclude widely used, but not admissible synonymy in standard legal certificates.

Key words: safety; legality; inspection; control; supervision; check; object of the control; object of the supervision; control subject; supervision subject; the subject of the control; the subject of the supervision.

Используемые сокращения терминов:
ЗНиТ – защита населения и территорий;
НПА – нормативный правовой акт;
ФЗ – федеральный закон;
ФКЗ – федеральный конституционный закон;
ЧС - чрезвычайная ситуация.

Введение

Интерес опубликовать настоящую статью возник в связи с разработкой проекта ФЗ "О внесении изменений в статью 27 "Надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций" Федерального закона от 21.12.1994 № 68–ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

Логическое и специально-юридическое толкования рассматриваемой (действующей) статьи 27 (редакция ФЗ от 30.12.2008) позволили заключить, что она содержит существенные недостатки. То, что она носит блан-

кетный (формально отсылочный) характер, очевидно, и то, что в ней содержатся юридические и логические некорректности, отмеченные авторами комментария [1], тоже факт. Статья 27 не содержит норм, регулирующих отношения, связанные с реализацией новой государственной политики по внедрению в области обеспечения безопасности, в том числе и в области защиты населения и территорий от ЧС, технологий независимой оценки рисков возможных ЧС (аудита безопасности). Подготовка указанного выше проекта потребовала разработки концепции закона как неотъемлемой части проекта [2]. И вот здесь возникла необходимость понимания юридической сущности терминов "надзор" и "контроль", их общности и различий. В наименовании и в тексте статьи эти термины фигурируют в связке, без каких-либо пояснений их сущности и содержания. Естественно возникает вопрос, что же следует понимать под термином "надзор" и под термином "контроль" в контексте рассматриваемого закона? Без строгого толкования указанных терминов трудно определить правовой статус органа контроля или надзора, реализовать эффективное правоприменение и административное управление в рассматриваемой сфере государственной деятельности.

Актуальность получения обстоятельного ответа на поставленный вопрос обусловлена также активно проводимым в последние годы совершенствованием в МЧС России системы надзора в области ГО, ЗНиТ от ЧС, пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах [3].

Постановлениями Правительства РФ в развитие соответствующих ФЗ утверждены положения о государственном надзоре в указанных выше областях деятельности МЧС России [5-7], в которых фигурирует только термин "надзор", хотя в упомянутой выше статье 27 ФЗ № 68-ФЗ – термин "надзор и контроль" (термин "контроль" оказался неиспользуемым в текстах указанных положений).

Желание ответить на поставленный выше вопрос побудило к проведению исследований, цель которых формулируется следующим образом:

- установить формы использования и юридическое толкование терминов "контроль" и "надзор" в российском законодательстве;
- предложить наиболее адекватное для законодательства и правоприменения толкование указанных терминов.

Для достижения поставленной цели в статье решаются следующие задачи: анализ форм использования и юридических определений терминов "контроль", "надзор", фигурирующих в российском законодательстве; определение сущности и содержания терминов "контроль" и "надзор"; установление условий, характеристик и отличий деятельности органов и должностных лиц при осуществлении функций контроля и надзора.

1. Формы использования и юридические определения терминов "контроль" и "надзор" в основных нормативно-правовых актах и справочных изданиях

В качестве основных нормативно-правовых актов (НПА) приняты федеральные законы и подзаконные акты, регулирующие отношения в области защиты населения и территорий от ЧС, а в качестве справочных изданий – известные юридические словари.

В табл. 1 приведены основные НПА и указаны формы использования рассматриваемых терминов, а также факты наличия (отсутствия) юридических определений этих терминов.

Рассмотрены следующие возможные формы использования рассматриваемых терминов в текстах, содержащиеся в табл. 1 НПА (столбец 3): совместное использование рассматриваемых терминов - "контроль и надзор" ("надзор и контроль"); раздельное использование – либо "контроль", либо "надзор"; различное использование этих терминов в сочетании с другими словами.

В столбце 4 табл. 1 отображены факты наличия или отсутствия юридического определения рассматриваемых терминов.

Таблица 1

Формы использования и юридические определения терминов "контроль" и "надзор" в основных НПА и справочных изданиях

№ п/п	Основные НПА, справочные издания	Формы использования терминов "контроль" и "надзор" в основных НПА и справочных изданиях	Наличие юридических определений терминов
1	2	3	4
1	Закон РФ от 5.03.1992 № 2446-1 "О безопасности"	Используется совместный термин "контроль и надзор" – раздел V. Используются различные определения термина "контроль" – ст. 21 и термина "надзор" – ст. 22	Определений нет
2	ФЗ от 21.12.1994 № 69-ФЗ "О пожарной безопасности"	Используется термин "государственный пожарный надзор", функции "пожарного надзора" относятся к контрольным функциям - ст. 3. В ст. 6, 12, 16, 18, 34, 37, 39 – термины "контроль" и "надзор" используются раздельно	Дано определение термина "надзор" Определения термина "контроль" нет

Продолжение табл. 1

1	2	3	4
3	ФЗ от 22.08.1995 № 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей"	Отдельно используются: термин "контроль" - ст. 6; термин "надзор" - ч. 5 ст. 11, ч.2 ст. 19	Определений нет
4	ФЗ от 21.11.1995 № 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии"	Раздельно используются термины "надзор" и "контроль" - ст. 22, 23, 25, 30, 31, 35, 36, 42, 49	Определений нет
5	ФЗ от 9.01.1996 № 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения"	Используются термины: "государственный контроль и надзор" - ст. 7, 11, 14, 19, 20, 27, 28; "санитарно-эпидемиологический надзор" - ст. 9; "атомный надзор", "производственный контроль" - ст. 11	Определений нет
6	ФЗ от 21.07.1997 № 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений"	Используются термины: "государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений" - ст. 3, 4, 6, 6.1, 8; "контроль (мониторинг)" - ст. 9; "орган надзора за безопасностью гидротехнических сооружений" - ст. 10	Определений нет
7	ФЗ от 21.07.1997 № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов"	Содержательно различаются "контрольные" и "надзорные" функции. Используются термины: "авторский надзор", "государственный строительный надзор" - ст. 5; "производственный контроль", "системный контроль" - ст. 9, 11; "федеральный надзор", "государственный надзор"	Определений нет
8	ФКЗ от 17.12.1997 № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"	Используется термин "контроль", термин "надзор" не используется - ст. 4, 15, 21, 44, 47	Определений нет

1	2	3	4
9	Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 "Об утверждении концепции национальной безопасности Российской Федерации"	Используется термин "контроль" - преамбула, раздел III, а также термин "государственный надзор" - раздел II	Определений нет
10	ФЗ от 30.03.1999 № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"	Используются термины: "государственный санитарно – эпидемиологический надзор" - ст. 1; "контроль за выполнением санитарно – противоэпидемических (профилактических) мероприятий" – ст. 2; "контроль и надзор" (совместно) - ст. 6; "производственный контроль" (отдельно) - ст. 11, 32, 44; "радиационный контроль" - ст. 22	Дано определение термина "надзор". Определения термина "контроль" нет.
11	ФЗ от 7.08.2001 № 119-ФЗ "Об аудиторской деятельности" Статьи 1-14 утратили силу с 1 января 2009 – Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ	Используется термин "аудит" – ч.1 ст. 1	Определений нет
12	ФЗ от 10.01.2002 № 47-ФЗ "Об охране окружающей среды"	Используются термины: "государственный надзор и контроль" – ст. 40; "контроль" (отдельно) - ст. 64; "государственный контроль", "государственный экономический контроль", "государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль)" - ст.65; "производственный контроль в области охраны окружающей среды" - ст.67; "общественный контроль" - ст.68	Определений нет

1	2	3	4
13	ФЗ от 7.07.2003 № 126-ФЗ "О связи"	Используются термины: "государственный надзор" - ст. 27, 38, 43; "контроль" - ст. 29, 41	Определений нет
14	Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций"	Используются термины: "контроль" - п.18, п. 28; "государственный надзор и контроль" - п.11, п. 28	Определений нет
15	"Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий"	Используются термины: "надзор и контроль" (совместно) – п.п. 1,3; "пожарный надзор" - п.п. 5, 8.8; "контроль" (отдельно) - п.п. 2,9; "надзорные и контрольные функции" - п. 7.4; "надзорная деятельность" - п. 8; "надзор", "контроль" (отдельно) - п. 8.4	Определений нет
16	ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"	Используется термин "контроль" - ст. 16, 18	Определений нет
17	ФЗ от 1.12.2007 № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях"	Используются словосочетания: "осуществление саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов"; "порядок осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением саморегулируемыми организациями)" – ч. 2 ст. 1	Определения термина "контроль" нет

1	2	3	4
18	Указ Президента РФ от 15.05.2008 № 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности"	Используются термины: "контроль (надзор)"; "контроль" (отдельно); "лицензионный контроль"	Определений нет
19	Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: ИНФРА, 2004. – 704 с.	Используется термин "надзор", определяющий как одну из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности.	Нет определения термина "контроль"
20	Юридический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна – 2-е изд. – М.: Институт новой экономики, 2009. – 1152 с.	<p>Определён термин "контроль" как система наблюдений и проверки соответствия процесса функционирования управляемого объекта принятым управленческим решениям, выявление результатов управленческих воздействий на управляемый объект.</p> <p>Определены следующие виды контроля: банковский; безопасности; бюджетный; ведомственный; внутренний; государственный; контроль выполнения коллективного договора; контроль за деятельностью нотариусов; контроль за использованием и сохранением жилищного фонда.</p> <p>Определён термин "надзор":</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) орган по наблюдению за чем-либо; 2) наблюдение с целью проверки, разновидность контроля. <p>В словаре определены следующие виды надзора: судебный; прокурорский; административный; авторский; технический и инспекционный</p>	<p>Даны отдельные определения "контроля" и "надзора"</p> <p>"Надзор" определён как разновидность контроля</p>

Из табл. 1 следует, что в сфере защиты населения и территорий от ЧС отсутствуют (за исключением определения термина "государственный санитарно-эпидемиологический надзор" - см. строку 12) юридические толкования терминов "контроль" и "надзор". Данные этой таблицы также показывают, что в отдельных НПА термины "контроль" и "надзор" используются как различные по содержанию, в других же НПА - как неразличимые. Факт нечеткого толкования указанных терминов установлен путём формулирования перечня органов исполнительной власти (ОИВ), наделённых контрольными и надзорными полномочиями. Этот перечень составляет более пятидесяти ОИВ. Среди них фигурируют, например, "органы, осуществляющие ветеринарный надзор" и "органы, осуществляющие государственный карантинный фитосанитарный контроль", "органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в области защиты растений".

Возникает вопрос, почему в этих случаях не используется один и тот же термин ("надзор" либо "контроль"). Или: "органы, осуществляющие государственный пожарный надзор" и "органы государственной инспекции по маломерным судам". В последнем случае фигурирует иной термин контрольно-надзорного содержания – "инспекция". Почему "инспекция", а не "надзор" или "контроль"? Кстати, например, в известном Экономическом словаре термин "инспекция" определяется как государственный орган, выполняющий функции надзора и контроля за надлежащим исполнением официально установленных правил и норм деятельности организаций и их персонала; инспекция - это также и деятельность указанных органов).

То, что термины "надзор" и "контроль" имеют различное толкование, подтверждается наличием в установленном перечне "органов, осуществляющих государственный геодезический надзор, а также государственный контроль в области наименований географических объектов".

Выводы к разделу 1

1. В ряде нормативных правовых актов российского законодательства термины "контроль" и "надзор" используются как синонимы. Такое трактование этих терминов вызывает существенные недоразумения.

2. В юридической науке пока не существует строгого толкования и единой точки зрения на место и роль как надзора, так и контроля в государственном регулирующем механизме. Это затрудняет правоприменение в рассматриваемой сфере деятельности государства. Между тем наблюдается тенденция использования в праве термина "контроль", содержательно определяемого подобно тому, как и в теории технических систем, в которых контроль осуществляется с целью управления состоянием системы по результатам измерений и оценок её определяющих параметров.

2. Юридическое толкование терминов "контроль" и "надзор"

Прежде чем истолковать указанные термины, целесообразно обратиться к понятию "юридическая деятельность". Это понятие нередко используется в теории права (например, [8]). Оно определяется как деятельность, которая осуществляется государственными органами, должностными лицами или общественными объединениями в соответствии с нормами права и направлена на достижение социально значимых целей путём применения правовых механизмов и использования соответствующих стимулов и ограничений. Эту деятельность представляет собой: правотворчество, правоприменение, контроль и надзор. В этом определении контролю и надзору придается большая юридическая автономия.

Толкование термина "контроль"

Контроль - это вид юридической деятельности соответствующих государственных органов и должностных лиц, направленной на: установление юридических фактов и получение иной информации на проверяемых объектах о действительном выполнении на них требований нормативных (нормативных правовых, нормативных технических, нормативных методических) актов; принятие контролирующим органом либо должностным лицом, по результатам проверки, предусмотренных законодательством мер предупредительного, правообеспечивающего, правовосстановительного и карательного характера.

Цель контроля: охрана конституционного строя, поддержание устойчивости государственного строя; повышение эффективности государственного управления; обеспечение соответствия законов и подзаконных актов Конституции РФ; обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Функции контроля: правоохрана, предупреждение угроз обществу (социуму), воспитание граждан и др.

Объект контроля: непосредственная деятельность проверяемых объектов во всех сферах их жизнедеятельности (социальной, экономической, административной и др.).

Субъект контроля: государственные органы и организации (учреждения, предприятия), их должностные лица, общественные объединения, граждане.

Предмет контроля: деятельность проверяемых объектов во всех сферах жизни общества (социальная, экономическая, административная и др.). Субъектом контрольной деятельности могут быть как государственные органы и организации, их должностные лица, так и граждане и их объединения.

Как юридическая процедура контроль может характеризоваться такими показателями (признаками, критериями), как властность, оперативность, непрерывность (периодичность), оптимальность и др.

В теории права контроль подразделяется (в зависимости от органа его осуществляющего) на: президентский; парламентский; Уполномоченного по правам человека Российской Федерации; органов исполнительной власти; судебный; финансовый и др.

Государственный контроль в РФ осуществляют все ныне существующие федеральные службы [9], другие государственные органы, которые вправе при выполнении проверок непосредственно вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольных структур (объектов), ограничивать, приостанавливать, прекращать их деятельность и самостоятельно привлекать правонарушителей (физических и юридических лиц) к юридической ответственности.

Федеральные министерства и агентства могут быть наделены функциями контроля в случаях, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Результаты контроля оформляются в виде правовых актов, т.е. документов, отвечающих определенным требованиям (строгая подзаконность, логичность, обоснованность, простота изложения, наличие обязательных реквизитов и т.д.).

Толкование термина "надзор"

Надзор – вид юридической деятельности соответствующих государственных органов либо должностных лиц, представляющая собой выполнение этими органами либо должностными лицами, в соответствии со своей компетенцией, юридических действий, направленных на выявление неисполнения либо ненадлежащего исполнения требований нормативных правовых актов.

Цель надзора: соблюдение и укрепление законности и правопорядка, обеспечение конституционных прав и свобод граждан, прав и интересов общества и государства.

Функции надзора: выявление и устранение документально подтвержденных нарушений требований НПА, предупреждение и пресечение правонарушений.

Предмет надзора: соблюдение Конституции РФ и исполнение законов министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами, представительными органами, должностными лицами, органами местного самоуправления; соответствие издаваемых государственными органами и должностными лицами нормативных правовых актов нормам Кон-

ституции РФ и федеральных законов.

Объекты надзора: указанные выше субъекты права (государственные органы, должностные лица).

Субъекты надзора: государственные органы, должностные лица.

Основные принципы осуществления надзора: публичность; гласность; законность; независимость; обеспечение верховенства закона (подзаконные акты должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам); защита прав и свобод человека и гражданина (приоритет – защита личности, устранение правонарушений в отношении граждан, соблюдение прав участников надзорных правоотношений); обеспечение законных интересов личности, общества и государства (достижение баланса личных, общественных и государственных интересов); равенство субъектов надзора и иных участников надзорного производства перед законом; гарантированность устранения нарушений закона, причин и условий, им способствующих и др.

Теория права выделяет следующие виды надзора: административный, прокурорский, судебный, конституционный, авторский.

В соответствии с [9], государственный надзор осуществляют: федеральные службы, федеральные министерства и федеральные агентства - только в случаях, устанавливаемых специальными указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

В сфере защиты населения и территорий государства к наиболее важным, из рассматриваемых в теории права, следует отнести административный и прокурорский надзоры.

Основные задачи административного надзора - обеспечение законности, безопасности населения (граждан) и территорий. Этот надзор представляет собой особый вид исполнительно-распорядительной деятельности государства, разновидность надведомственного контроля.

Прокурорский надзор – основная деятельность специально созданного государством органа – прокуратуры (см. Закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации"). Заметим, что иные государственные органы осуществляют надзорные полномочия либо в весьма ограниченных пределах (объемах), либо только по отдельным направлениям (в определенных сферах), что позволяет квалифицировать эти полномочия как контролирующие. Прокурорский же надзор имеет универсальный характер. В этом виде надзора наиболее рельефно проявляются характерные признаки юридической деятельности, направленной на соблюдение норм Конституции РФ, обеспечение единства и верховенства закона, соблюдение прав и свобод граждан, интересов общества и государства. Сущность данного надзора – в обеспечении режима законности и правопорядка путем выявления и устранения нарушений закона, в предупрежде-

дении таких нарушений.

Итак, дано толкование терминов "контроль" и "надзор". Условия осуществления, характеристики и основные отличия контроля и надзора приведены в табл. 2.

Таблица 2.

Условия деятельности, характеристики и отличия деятельности при осуществлении функций контроля и надзора

Вид юридической деятельности	Условия, характеристики и отличия при осуществлении контрольно-надзорной деятельности			
	Наличие подчиненности субъектам контроля либо надзора проверяемых объектов	Допустимость вмешательства субъектов контроля либо надзора в оперативно-хозяйственную деятельность проверяемого объекта	Объемность оценки состояния проверяемого объекта	Наличие права непосредственного применения санкций в случаях нарушения законности в деятельности проверяемого объекта
Контроль	Да	Да	Более объемная оценка, чем необходимая для установления фактов нарушений законности в деятельности проверяемого объекта	Да
Надзор	Нет	Нет	Менее объемная оценка, чем при осуществлении контроля, но достаточная для установления фактов нарушения законности в деятельности проверяемого объекта	Нет

Выводы к разделу 2

1. Предлагаемые авторами толкования терминов "контроль" и "надзор" имеют существенные различия по основным содержательным характеристикам (см. табл. 2).

2. В ряде широко известных изданий в области права надзор определяется как один из видов контроля. Как следует из табл. 2, юридический термин "контроль" содержательно шире термина "надзор".

Заключение

Требование повышения эффективности контрольной и надзорной деятельности государства в области защиты населения и территорий от ЧС обуславливает необходимость четкого разграничения целей надзора и контроля, предусматривающих в целом профилактику нарушений законности, предупреждение, выявление и пресечение нарушений норм законодательных актов, устранение возникших недостатков и восстановление утраченной законности.

Проведенный анализ показал, что в российском законодательстве имеется смешение понятий "контроль" и "надзор", в отдельных случаях эти термины толкуются как синонимы, что недопустимо для нормативных актов. Конечно, это затрудняет оптимизацию строительства государственных структур, осуществление эффективного правоприменения.

Для устранения вскрытых недостатков в нормативных правовых актах, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере деятельности государства, в статье даны лингвистически-юридическое толкования терминов "контроль" и "надзор" как сходных, так и различающихся форм юридической деятельности, осуществляемой соответствующими органами, организациями и должностными лицами.

Необходимо отметить, что большая часть действующих в настоящее время в Российской Федерации, в соответствии с её законодательством, органов надзора выполняет более широкую совокупность функций, в сущности характерную для контрольных органов. Следовательно, более корректно именовать такие надзорные органы как контрольные или как органы контроля.

Литература

1. Научно-практический комментарий к Федеральному закону "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" / Под общ. ред. статс-секретаря – заместителя министра Москалец А.П. – М.: МЧС России, 1999.
2. Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов: утв. постановлением Правительства РФ от 2.08.2001 № 576 (изменения от 2.02.2006).
3. Глебов В.Ю., Костров А.В., Сломянский В.П. Совершенствование спасательного дела: создание в МЧС России единого надзора // Технологии гражданской безопасности. Научно-технический вестник МЧС России, 2006, № 2(8). – С. 46-52.

4. Концепция единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций / Приложение к приказу МЧС России от 29.12.2006 № 804.

5. Положение о государственном пожарном надзоре: утв. постановлением Правительства РФ от 21.12.2004 № 820.

6. Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утв. постановлением Правительства РФ от 01.12.2005 № 712.

7. Положение о государственном надзоре в области гражданской обороны: утв. постановлением Правительством РФ от 21.05.2007 № 305.

8. Беляев В.П. Контроль и надзор как средства правовой политики. Правовая политика России: проблемы теории и практики. - М.: Проспект, 2006.

9. Указ Президента РФ от 9.03.2004 № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти".

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 28 октября 2009 г.