

Контроль и надзор: проблемы разграничения

Аннотация. В настоящей статье предпринята очередная попытка представить авторский подход к пониманию сущности и содержания контроля и надзора, необходимости их разграничения как самостоятельных и автономных форм государственно-властной значимой деятельности. Высказывается озабоченность тем, что в ряде случаев речь идет о ненужности разграничения как самих понятий контроля и надзора, так и их функциональной принадлежности.

Показана сущность контрольной и надзорной деятельности, приводятся объективные критерии в различении деятельности органов контроля и надзора в части их полномочий, оформления результатов контроля и надзора, возможности привлечения виновных к ответственности и т.п.

Отмечается ситуация, при которой законодатель фактически игнорирует наработки ученых по проблеме разграничения терминов «контроль-надзор», по-прежнему употребляет их в качестве однопорядковых (синонимов), что не только отражается негативным образом на терминологической чистоте, но и в определенной степени влияет на четкое определение функциональной принадлежности контрольных и надзорных структур.

Вносится предложение: надзорные полномочия признать только за прокуратурой, а все остальные органы (федеральные службы, инспекции и т.п.) поименовать только контрольными (контролирующими). В обоснование такого подхода детально рассматриваются установленные Конституцией РФ и законодательством полномочия прокуратуры по осуществлению надзора, в том числе и исключительные (надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов законодательными, исполнительными и другими государственными органами, в том числе контролирующими, и т.д.). Подчеркивается особая роль прокуратуры в надзоре за обеспечением прав и свобод граждан. Отмечается исторически обусловленная автономность контроля и надзора, а также то, что современный период требует как законодательного, так и функционального их обособления и разграничения.

Ключевые слова: надзор, контроль, различия, разграничение, сущность, содержание, функциональная принадлежность, прокурорский надзор, административная реформа.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.77.4.199-207

Внесенная в заголовок проблема далеко не случайна; по мнению автора этих строк, ее решение во многом определило бы дальнейший научный поиск в направлении установления природы, сущности и содержания (включая функции, признаки, принципы и т.п.) как контроля, так и надзора, позволило бы законодательно более четко определиться с тер-

минологией, а также создать соответствующую юридическую практику правоприменительной деятельности контрольных и надзорных органов, наполненную их реальной функциональной принадлежностью.

Хорошо понимая, что сделать это будет не так-то просто (скорее, сложно), тем не менее предпримем очередную попытку изложить

© Беляев В. П., 2017

* Беляев Валерий Петрович, доктор юридических наук профессор кафедры теории и истории государства и права Юго-Западного государственного университета

belvp46@mail.ru

305040, Россия, г. Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94

свой взгляд на обозначенную выше проблему и внести посильный вклад в ее решение¹. И в этом нам видится насущная потребность и необходимость, поскольку, во-первых, в последнее время в масштабах государства явно просматривается озабоченность недостаточно эффективным контролем и надзором, во-вторых, законодатель по-прежнему не стремится развести эти понятия, смешивает их, употребляет как синонимы, а в-третьих, в отдельных случаях речь уже пошла о том, что «разделение понятий “контроль” и “надзор” лишено практического смысла, и термин “надзор” следует рассматривать в качестве традиционного наименования определенных разновидностей контроля». Данная проблема представляется (может быть, только автору таких строк?) полностью надуманной и потерявшей актуальность².

Изложение своей позиции по обозначенной проблематике целесообразно начать с определения сущности контрольной и надзорной деятельности (в дальнейшем они будут для краткости именоваться как контроль и надзор). При этом сразу же сделаем одно важное замечание, основной смысл которого заключается в том, что, по нашему мнению, контроль и надзор (в широком смысле) являются самостоятельными автономными государственно-значимыми формами (видами) юридической деятельности³; такой подход разделяется и другими авторами⁴.

Современный государственный контроль заключается в деятельности соответствующих органов, их должностных лиц; он неразрывно

связан с другими функциями государства; контроль как бы пронизывает все сферы жизнедеятельности государства. С одной стороны, контроль — это неотъемлемый элемент функции государственного управления, составная часть всякого рода работ, а с другой стороны, самостоятельная функционально обособленная деятельность, получающая, в свою очередь, выражение в сознательной, целенаправленной, положительно организующей деятельности творческого характера. Одновременно по отношению к основным функциям государства контроль является функцией вспомогательной, вторичной и объективно необходимой.

Таким образом, сущность контроля заключается в том, что уполномоченные на то органы и их должностные лица, используя предусмотренные законом организационно-правовые формы, способы и средства, выясняют, соответствует ли деятельность органов и лиц закону, а также различного рода требованиям, регламентам, правилам, условиям и т.п. и поставленным перед ними задачам; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонения от поставленных целей и способов их достижения; принимают меры по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных.

В свою очередь, при анализе сущности надзора полагаем взять за основу именно прокурорский надзор. Это объясняется не только тем, что он является типовой формой юридической деятельности специально созданного государством органа надзора — прокуратуры, но

¹ Ранее по этому вопросу уже был опубликован ряд работ. См., например: *Беляев В. П.* Сущность контроля и надзора, их сходство и различия // *Государство и право.* 2006. № 7. С. 31—43; *Он же.* Контрольная и надзорная юридическая деятельность: к вопросу о разграничении понятий // *Право и политика.* 2014. № 2. С. 245—251.

² *Кудилинский М. Н.* Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль» «надзор» // *Социология и право.* 2015. № 1 (27). С. 38, 46.

³ См., например: *Беляев В. П.* Контроль и надзор в российском государстве : монография. М., 2005.

⁴ См.: *Назаров С. Н.* Теоретико-правовые основы юридической деятельности надзорно-контрольных органов в условиях формирования правового государства : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000; *Бессарабов В. Г.* Прокуратура в системе государственного контроля РФ : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001; *Акопов Л. В.* Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2002; *Тарасов А. М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // *Журнал российского права.* 2002. № 1. С. 26—36; *Ерицян А. В.* Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности // *Государство и право.* 2002. № 2. С. 103—108; *Рохлин В. И.* Прокурорский надзор и государственный контроль. История, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003.

и тем, что иные, так называемые надзорные, органы осуществляют надзорную функцию только в пределах ведомственной принадлежности и лишь по отдельным направлениям; надзор не является для них основной целью, и в большинстве случаев они фактически являются контролирующими. В сравнении с ними, а также в силу своей сущности и предназначения, прокурорский надзор носит универсальный характер (не случайно он до недавнего времени назывался высшим), а надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и законностью правовых актов является основной функцией прокуратуры.

Сущность прокурорского надзора ярко проявляется в его функциональной ориентированности на обеспечение соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, в предупреждении и пресечении их нарушений, а также в принятии мер к лицам, допустившим нарушение закона. «Сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности»⁵. Такой вывод тесным образом смыкается с современным назначением прокурорского надзора; оно состоит, если говорить обобщенно, в обеспечении режима законности и правопорядка в нашем обществе.

Итак, представив основные сущностные характеристики контроля и надзора, перейдем к изложению своей точки зрения об их различии, о необходимости разграничения этих видов государственно-властной деятельности.

Прежде всего заметим, что сложность проблемы различения понятий контроля и надзора и их разграничения во многом усугубляется

упорным нежеланием законодателя употребить эти термины исходя из природы, сущности, целей, методов и т.п. органов контроля и надзора. Как известно, современный законодатель эти термины использует как синонимичные. В качестве примера сошлемся на проект федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации»⁶. Как видим, даже в самом названии этого закона (как и непосредственно в тексте) вновь в качестве синонимов употребляются понятия контроля и надзора, причем, как и ранее, законодатель не поясняет, в каких случаях это контроль, а где — надзор.

9 марта 2004 г. Президент РФ подписал Указ «О системе и структуре федеральных органов государственной власти», в соответствии с которым функции по контролю и надзору сосредоточивались в федеральных службах⁷. С нашей точки зрения, был сделан важный шаг в направлении консолидации усилий контрольно-надзорных органов, унификации их полномочий, а также сокращения количества⁸. Однако (умышленно повторимся, чтобы привлечь повышенное внимание к этому вопросу) при реформировании органов исполнительной власти тогда (как и сейчас) было не принято во внимание не раз высказанное в науке мнение относительно различий в терминах контроля и надзора, что, полагаем, в определенной степени негативно сказалось на их функциональном предназначении (правоприменительная практика свидетельствует о нередком смешении функций контроля и надзора, параллелизме, дублировании и т.п.). По этому поводу сошлемся на мнение А. В. Черкаева, который обоснованно заявляет, что термины часто вводятся с нарушением правил законодательной техники, без учета существенных признаков рассматриваемого понятия и мировой практики его применения. В результате недостаточ-

⁵ Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975. С. 27.

⁶ URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/47109.html>.

⁷ В соответствии с Указом федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в других областях жизнедеятельности государства (обороны, госбезопасности, защиты и охраны границ и т.д.).

⁸ Заметим, что до выхода в свет Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. в нашей стране действовало свыше 50 контрольно-надзорных органов.

ное внимание к терминологии, качеству понятий, используемых в законе, приводит к низкой эффективности его норм⁹.

Со своей стороны полагаем, что было бы продуктивным наконец-то прийти к общему знаменателю в затянувшейся дискуссии по вопросу сущности, содержания и соотношения контроля и надзора, развести эти два неодинаковых (хотя и весьма сходных) понятия, а также, что особенно важно, на законодательном уровне определиться с терминологией относительно деятельности контрольных и надзорных структур. Безусловно, органы надзора и контроля, нередко решая общие задачи, тем не менее являются различными по своему правовому положению органами государства, каждый из них имеет свою специфику, действует присущими ему методами.

Такую позицию разделяют и другие авторы. К примеру, Я. А. Гейвандов пишет: «В отечественной юридической науке концепция соотношения контроля и надзора разработана довольно подробно. И контроль, и надзор в теории российского права, в правоприменительной практике имеют самостоятельное значение и собственное содержание»¹⁰. Аналогичную позицию занимает и Е. Ю. Грачёва, когда пишет, что контрольные и надзорные органы обладают различными полномочиями относительно проверяемых лиц¹¹.

Поэтому так важно еще раз подчеркнуть следующие существенные различия контроля и надзора:

а) контрольная деятельность осуществляется, как правило, только в отношении подчиненных органов и лиц;

- б) в ходе проверочных мероприятий контролеры вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого объекта (например, должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций вправе принимать меры по приостановлению или прекращению обработки персональных данных, осуществляемой с нарушением требований законодательства Российской Федерации¹²);
- в) контроль предполагает оценку деятельности контролируемого объекта с точки зрения не только законности, но и целесообразности;
- г) должностные лица органов контроля непосредственно сами вправе привлекать к ответственности тех, кто допускает правонарушения в той или иной сфере (санитарно-эпидемиологического благополучия населения, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения)¹³.

В отличие от контроля, надзор характеризуется:

- а) отсутствием отношений подчиненности надзирающих органов с поднадзорными;
- б) деятельность должностных лиц (и только их) поднадзорного объекта оценивается исключительно с точки зрения законности; вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа не допускается (в соответствии с п. 2 ст. 26 Закона «О прокуратуре РФ» органы прокуратуры не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций);

⁹ Черкаев А. В. Проблемы применения юридической терминологии в Законе «О валютном регулировании и валютном контроле» // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 128.

¹⁰ Гейвандов Я. А. Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере // Юрист. 2000. № 6. С. 26.

¹¹ Грачёва Е. Ю. Финансовый контроль — подотрасль финансового права // Финансовое право. 2002. № 2. С. 62.

¹² Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 14 ноября 2011 г. № 312 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных» (с изменениями и дополнениями) // СПС «ГАРАНТ».

¹³ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2017).

г) должностные лица органов надзора не вправе применять непосредственно сами меры взыскания за допущенные нарушения законности, они лишь ставят вопрос о привлечении к ответственности правонарушителей перед соответствующими органами.

Помимо изложенного, доводом в пользу нашей точки зрения по вопросу разграничения контроля и надзора служит то, что контроль может быть и негосударственным (общественным, например), тогда как надзор осуществляется исключительно государственными органами. Кроме того, контрольные мероприятия могут проводиться и в отношении граждан, тогда как, к примеру, органы прокуратуры надзор за гражданами не осуществляют.

Вот в чем нам видятся основные различия между органами контроля и надзора, которые осуществляют свои функции порознь, автономно и со своей спецификой, имея сущностные различия в правовом статусе. Вот по каким критериям следует их разграничивать, поскольку они существуют объективно, вне желания того или иного исследователя. Изложенное, считаем, надо принимать во внимание не только ученым, практикам, но и законодателю, ибо дело даже не в терминах, а в их сущностном наполнении, определении функциональной принадлежности.

В порядке предварительного вывода по настоящей статье выскажем суждение следующего характера. Многолетние исследования контроля и надзора позволяют предложить законодателю и верховной власти радикальный вариант решения рассматриваемой проблемы: признать надзорные полномочия исключительно за прокуратурой, а все остальные структуры (федеральные службы, инспекции, палаты и т.п.) поименовать контрольными (контролирующими). Тем более, что фактически, на практике так оно и есть; только прокуратура от имени государства осуществляет надзор за

законностью в силу, подчеркнем, ее законодательно определенного правового статуса, тогда как контролирующие органы контролируют исполнение, как уже отмечалось, регламентов, правил, условий и т.п.

Убеждены, что в современной Российской Федерации есть только один «чисто» надзорный орган — прокуратура¹⁴, и вот почему. Прежде всего потому, что прокурорский надзор в государственном механизме¹⁵ — институт самостоятельный, автономный, обладающий такими характеристиками, которые позволяют оценить его как правовую форму государственно-властной деятельности специального разряда органов и лиц. В механизме правового регулирования он функционирует во взаимодействии с другими правовыми формами (правотворческой, правоприменительной, учредительной, контрольной и т.д.) и одновременно отличается от них по ряду показателей. Так, прокурорский надзор характеризуется своеобразием режима правового регулирования, поскольку наличие у органа надзора статуса полномочного представителя государства требует и соответствующего способа регулирования деятельности.

Надзорные отношения урегулированы Конституцией РФ (ст. 129), федеральным законом (Закон о прокуратуре РФ), а также рядом других законов. Законодательная основа прокурорского надзора определяет предмет его исключительной компетенции (осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации). Кроме того, законодатель регламентирует особый порядок формирования и деятельности прокурорско-надзорных органов, их систему и структуру, особенности юрисдикционных средств и последствий надзорной деятельности, соотносимость надзора с правовой системой в целом.

¹⁴ Аналогичное мнение высказывают и некоторые другие ученые. Например, В. Н. Гаращук пишет, что надзорные функции присущи только одному органу — прокуратуре. «Все другие формы деятельности по отслеживанию процессов, которые сейчас происходят в обществе, а также специализированные структуры, на которые возложены такие задачи, как бы они или их деятельность не называлась, осуществляют не надзор, а контроль» (Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис... д-ра юрид. наук. Харків, 2003. С. 2).

¹⁵ Государственный механизм здесь видится как широкая категория, включающая механизм осуществления государственной власти, механизм реализации полномочий, механизм правового регулирования.

Прокурорский надзор имеет универсальный характер, им охватываются фактически все сферы жизнедеятельности государства. Он отличается особым субъектным составом, поскольку надзорную деятельность вправе осуществлять только уполномоченные на то законом субъекты; таковыми являются исключительно прокуратуры. Конкретный состав и объем компетенции, осуществляющих надзорную деятельность субъектов, строго определен Законом о прокуратуре РФ.

Далее, надзорная деятельность урегулирована процессуальными нормами; осуществляется только в процессуальном режиме.

Кроме того, она всегда публичная и государственно-властная. В подтверждение данного тезиса обратимся к Закону о прокуратуре РФ, где в ст. 1 прямо говорится: «Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации».

Также характерным признаком надзорной деятельности является ее тесная связь с разрешением юридических дел. Своеобразие прокурорской надзорной деятельности заключается в том, что, с одной стороны, прокуроры постоянно рассматривают и разрешают конкретные юридические дела, а с другой — прокуратура не может быть причислена к органам правоприменения (в том числе и контролирующим), хотя бы потому, что осуществляет за ними надзор.

Примечательно, что исторически вначале в нашем государстве появляется и в дальнейшем структурируется государственный надзор (с 1722 г., т.е. с момента учреждения должности генерал-прокурора)¹⁶, а в последующем — государственный контроль в лице Главного управления ревизии государственных счетов (1811 г.), преобразованного в 1836 г. в Государственный контроль¹⁷. Эти институты всегда шли

параллельным курсом, видоизменялись применительно к тому или иному историческому периоду, но не теряли своей автономности и своеобразия (специфики).

Особо следует отметить, что на современном этапе прокурорский надзор сохранил значение важнейшего инструмента, обеспечивающего в обществе законность и правопорядок; прокуратура укрепляет свою роль государственного правозащитного органа, выполняет ряд значимых функций, в том числе (опять-таки в отличие от органов контроля) и функцию защиты прав и свобод человека. В то же время деятельность прокуратуры, полагаем, требует определенного реформирования и совершенствования; необходимы дальнейшие научные разработки теории надзора для определения места, роли и функций прокуратуры в системе органов государства, оптимизации ее надзорной деятельности. Все изложенное в своей совокупности и побуждает нас говорить о прокуратуре как единственном государственном органе, предназначение которого заключается исключительно в надзоре в целях обеспечения законности в стране.

В заключение нельзя умолчать (либо просто проигнорировать) высказанные в печати некоторые суждения М. Н. Кудилинского, который считает, что «определенную путаницу вносит такое устойчивое обозначение деятельности прокуратуры, как “прокурорский надзор”», «полномочия прокуратуры в сфере общего надзора весьма специфичны и не могут считаться сколько-нибудь показательными или модельными»¹⁸. И далее: «Термин же “надзор” в отношении прокуратуры является скорее традиционным, чем сущностным и тем более научно обоснованным»¹⁹.

При такой ситуации невольно задаешься вопросами: откуда такая безапелляционность, претензии на истину в последней инстанции; не плод ли это исследований специалиста в сфере прокурорской деятельности? Однако, проанализировав труды этого автора, с удивле-

¹⁶ Подробнее см.: *Беляев В. П.* Надзорная форма государственной деятельности в России: вопросы теории. Белгород, 2001.

¹⁷ См., например: *Белявский Ф.* Исторический очерк развития государственного контроля в России. М., 1919; *Бычкова С. М.* История развития контроля в России // *Аудиторские ведомости.* 1999. № 10.

¹⁸ *Кудилинский М. Н.* Указ. соч. С. 46.

¹⁹ *Кудилинский М. Н.* Указ. соч. С. 47. Заметим, что в науке теория надзора получила должное обоснование.

нием обнаруживаем полное отсутствие работ о надзоре (контроле), кроме названной здесь статьи (в предмет его научных поисков ранее входило только правовое регулирование муниципальных выборов в Российской Федерации). Так не потому ли М. Н. Кудилинский, рассуждая о различии контроля и надзора, делает парадоксальное утверждение о том, что способы устранения нарушений не являются сколько-нибудь значимыми и остаются на усмотрение лица, их допустившего (!?), а «исключение составляет *протест прокурора* (курсив наш. — В. Б.), исполнение которого традиционно предполагает устранение причин и условий, способствовавших нарушению закона». Такой пассаж (точнее, научная недобросовестность) не может не вызвать неприятия, ибо даже беглое ознакомление с текстом Закона о прокуратуре РФ позволяет понять, что не протест (ст. 23 Закона), а представление (ст. 24) предполагает устранение причин и условий допущенных нарушений закона. Нельзя согласиться и с выводом о том, что надзор следует рассматривать, «как наименование отдельных видов контроля, не более того»²⁰.

Безусловно, каждый автор имеет право на собственную точку зрения. Но дискуссию надо вести (и это аксиоматично) корректно, без ненужных амбиций (хотя бы без употребления таких слов, как «путаница», «абсурдно», «бессмысленно» и т.п.), уважительно относясь к позициям других авторов и, что самое главное, приводя соответствующие доказательства, аргументы и факты, т.е. мотивируя свои суждения, выводы и т.д. В противном случае (как это, полагаем, случилось с названной публикацией) пользы для науки будет мало; объективность и конструктивизм всегда должны превалировать.

В заключение еще раз подчеркнем необходимость дальнейшего научного поиска по проблемам контроля и надзора, разграничения их понятий, с целью все-таки «понудить» законодателя привести термины в соответствие, а практиков «вооружить» четким представлением о природе, сущности и содержании (целях, формах, методах и т.п.) как контроля, так и надзора. В конечном итоге все это позволит оптимизировать контрольную и надзорную деятельность, повысить их эффективность.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Акопов Л. В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. — Ростов н/Д, 2002.
2. Беляевский Ф. Исторический очерк развития государственного контроля в России. — М., 1919.
3. Беляев В. П. Контроль и надзор в российском государстве : монография. — М., 2005.
4. Беляев В. П. Контрольная и надзорная юридическая деятельность: к вопросу о разграничении понятий // Право и политика. — 2014. — № 2. — С. 245—251.
5. Беляев В. П. Надзорная форма государственной деятельности в России: вопросы теории. — Белгород, 2001.
6. Беляев В. П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия // Государство и право. — 2006. — № 7. — С. 31—43.
7. Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля РФ : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2001.
8. Гейвандов Я. А. Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере // Юрист. — 2000. — № 6. — С. 25—26.
9. Грачёва Е. Ю. Финансовый контроль — подотрасль финансового права // Финансовое право. — 2002. — № 2. — С. 57—62.
10. Ерицян А. В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности // Государство и право. — 2002. — № 2. — С. 103—108.
11. Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль», «надзор» // Социология и право. — 2015. — № 1 (27). — С. 38—46.

²⁰ Кудилинский М. Н. Указ. соч. С. 48.

12. Назаров С. Н. Теоретико-правовые основы юридической деятельности надзорно-контрольных органов в условиях формирования правового государства : дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2000.
13. Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль. История, развитие, понятие, соотношение. — СПб., 2003.
14. Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора. — М., 1975.
15. Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. — 2002. — № 1. — С. 26—36.
16. Черкаев А. В. Проблемы применения юридической терминологии в Законе «О валютном регулировании и валютном контроле» // Журнал российского права. — 2004. — № 2. — С. 128—134.
17. Гаращук В. Н. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. — Харків, 2003.

Материал поступил в редакцию 4 марта 2017 г.

MONITORING AND SUPERVISION: THE PROBLEM OF DISTINGUISHING

BELYAEV Valery Petrovich — Doctor of Law Professor of the Department of Theory and History of State and Law at the South-West State University
belvp46@mail.ru
305040, Russia, Kursk, 50 Let Oktyabrya, 94

Review. *This article attempts to present the author's approach to understanding the essence and contents of the monitoring and supervision, the need for their distinction as separate and autonomous forms of public power meaningful activities. The author concerns that in some cases we are talking about the irrelevance of differentiation of both the concepts of monitoring and supervision, and their functional amenities.*

The article shows the essence of monitoring and supervision activities, provides objective criteria in distinguishing the activities of monitoring and supervision bodies in terms of their powers, documentation of the results of monitoring and supervision, the ability to bring the perpetrators to justice, etc.

It is noted that in fact the legislator ignores the achievements of scholars on the problem of distinguishing the terms "monitoring-supervision", still using them as synonyms that negatively affects not only the terminology, but also to a certain extent a clear definition of functional conditioning of monitoring and supervision bodies.

The author proposes to recognize only Public Prosecutor's Office as a supervisory body, and to consider all other authorities (federal services, inspections, etc.) as monitoring ones. In support of this approach, the author studies the supervision powers of the Procurator's Office established by the Constitution and the Law, including exceptional (supervision over the compliance with the Constitution of the Russian Federation, and execution of laws by the legislative, executive and other public bodies, including regulatory, etc.). The special role of the Public Prosecutor's Office in supervision over ensuring the rights and freedoms of citizens is emphasized. The author notes historical autonomy of monitoring and supervision, as well as the fact that the modern period will require both legislative and functional individualization and differentiation.

Keywords: *supervision, monitoring, difference, distinction, essence, substance, functional accessory, Public Prosecutor's supervision, administrative reform.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Akopov L. V. Kontrol v upravlenii gosudarstvom (konstitutsionno-pravovyye problemy). Diss... dokt. yurid. nauk. Rostov-na-Donu. 2002
2. Belyavskiy F. Istoricheskiy ocherk razvitiya gosudarstvennogo kontrolya v Rossii. M.. 1919.
3. Belyaev V. P. Kontrol i nadzor v rossiyskom gosudarstve: monografiya. M.. 2005.
4. Belyaev V. P. Kontrolnaya i nadzornaya yuridicheskaya deyatel'nost: k voprosu o razgranichenii ponyatiy // Pravo i politika. 2014. # 2. S. 245—251.
5. Belyaev V. P. Nadzornaya forma gosudarstvennoy deyatel'nosti v Rossii: voprosy teorii. Belgorod. 2001.
6. Belyaev V. P. Suschnost kontrolya i nadzora. ih shodstvo i razlichiya // Gosudarstvo i pravo. 2006. # 7. S. 31—43.

7. Bessarabov V. G. Prokuratura v sisteme gosudarstvennogo kontrolya RF. Diss... dokt. yurid. nauk. M., 2001.
8. Garaschuk V. N. Teoretiko-pravovl problemi kontrolyu ta naglyadu u derzhavnomu upravlinnl. Avtoref. dis... dokt.yurid.nauk. Harklv. 2003.
9. Geyvandov Ya. A. Soderzhanie i osnovnyie napravleniya gosudarstvennoy nadzorno-kontrolnoy deyatelnosti v bankovskoy sfere // Yurist. 2000. # 6. S. 25—26.
10. Gracheva E. Yu. Finansovyy kontrol — podotrasl finansovogo prava // Finansovoe pravo. 2002. # 2. S. 57—62.
11. Eritsyay A. V. Gosudarstvennyiy kontrol za soblyudeniem zakonodatelstva sub'ektami predprinimatelskoy deyatelnosti // Gosudarstvo i pravo. 2002. #2. S. 103—108.
12. Kudilinskiy M. N. Kontrol kak vid gosudarstvenno-upravlencheskoy deyatelnosti: k sootnosheniyu ponyatiy «kontrol» «nadzor» // Sotsiologiya i pravo. 2015. # 1 (27). S. 38—46.
13. Nazarov S. N. Teoretiko-pravovyye osnovyi yuridicheskoy deyatelnosti nadzorno-kontrolnyih organov v usloviyah formirovaniya pravovogo gosudarstva. Diss... kand. yurid. nauk. Rostov-na-Donu. 2000.
14. Rohlin V. I. Prokurorskiy nadzor i gosudarstvennyiy kontrol. Istoriya. razvitie. ponyatie. sootnoshenie. SPb., 2003.
15. Savitskiy V. M. Ocherk teorii prokurorskogo nadzora. M., 1975.
16. Tarasov A. M. Gosudarstvennyiy kontrol: suschnost. soderzhanie. sovremennoe sostoyanie // Zhurnal rossiyskogo prava. 2002. # 1. S. 26—36.16.
17. Cherekaev A. V. Problemyi primeneniya yuridicheskoy terminologii v zakone «O valyutnom regulirovanii i valyutnom kontrole» // Zhurnal rossiyskogo prava. 2004. # 2. S. 128—134.