ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ КОНТРОЛЬНОЙ (НАДЗОРНОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Шестакова Е.С.

заместитель начальника отдела государственного земельного надзора, Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пермскому краю (Россия),
магистрант кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса,
Пермский государственный национальный исследовательский университет (Россия),
614081, Россия, г. Пермь, ул. Кронштадтская, д. 31, к.103, elkostikova@yandex.ru

УДК 342.9
ББК 67.401.061.1

Цель. В статье автор рассматривает государственный контроль как одно из организационных средств государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Методы. На основе системного и институционального подходов автор в качестве основных использует методы сравнительного анализа, синтеза, оценки, моделирования и классификации.

Результаты и научная новизна. Исследуется природа категории «государственный контроль». Проводится обобщение научных взглядов на понятия «контроль» и «надзор», их классификацию. Рассматривается соотнесение данных понятий на уровне законодательства.

Ключевые слова: государственное регулирование предпринимательской деятельности, контроль, надзор.

GENERAL-THEORETICAL RESEARCH OF CONTROLLING (SUPERVISORY) ACTIVITY OF STATE

Shestakova E.S.

Deputy Head of the state land supervision department, Management of the Federal service of state registration of cadaster and map-making on Perm area (Russia), Master of the business right, civil and arbitrary process department, Perm state national research university (Russia), room 103, 31 Kronshtadskaya str., Perm, Russia, 614081, elkostikova@yandex.ru

Purpose. In the article, the author considers state control as one of organized means of state regulation of business activity.

Methods. Based on systematic and institutional approaches the author uses such major methods as comparative analysis, synthesis, evaluation, modelling and classification methods.

Results and scientific novelty: The author researches nature of the “state control” category; summaries scientific views on such notions as “control” and “supervision”, their classification; considers correlation of the given notions on the level of legislation.

Key words: state regulation of business activity, control, supervision.

В рамках административной реформы в Российской Федерации, проводимой в 2006 - 2010 годах, одной из составляющей деятельности по оптимизации функций органов исполнительной власти определено совершенствование системы контроля и надзора, направленное на дальнейшее сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности. При этом приоритетной задачей в данном направлении являлось создание единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных функций, предполагающее разграничение функций по контролю и надзору и унификацию в этой части терминологии законодательных и других нормативных актов.

Существенные изменения в сфере регулирования контрольной (надзорной) деятельности про-

© Шестакова Е.С., 2014

изошли с принятием и внедрением в практику в 2008 году Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон о защите прав предпринимателей). Безусловно, важным преимуществом данного закона является его рамочный характер: закон устанавливает общие принципы и требования к основным процедурам осуществления контрольной (надзорной) деятельности. Применение закона на практике выявило существенные пробелы в его формулировках, которые отрицательно сказывались в первую очередь на уровне и характере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, а также на деятельности органов, непосредственно осуществляющих контрольные (надзорные) функции.

В последние годы проводится существенная работа по корректировке и конкретизации правил, обозначенных в указанном выше законе, однако не все изменения возможно оценить как положительные, кроме того определенная часть проблем так и не решена. Учитывая, что субъекты предпринимательской деятельности не обязаны каким-либо образом приостанавливать свою деятельность в связи с наличием пробелов в законодательстве, осуществляя деятельности в условиях риска, им необходимы правовые гарантии со стороны государства, которое помимо свободы предпринимательской деятельности обязано обеспечить и надежную систему контроля и защиты прав и законных интересов предпринимателей. Стабильное развитие предпринимательства представляет собой приоритетное направление экономической политики Российской Федерации, гарантия защиты прав предпринимательства является основным вектором деятельности органов власти.

Несмотря на самостоятельность и самодостаточность понятия «государственный контроль», его, впрочем, как и само явление, нельзя рассматривать в отрыве от государственного регулирования, под которым принято понимать совокупность мер экономического, правового и организационного воздействия на экономику, в том числе путем государственной поддержки и защиты субъектов предпринимательской деятельности, а также государственного контроля за соблюдением ими требований законодательства [2, с. 343]. Главной задачей государственного регулирования является обеспечение реализации и защита публичных интересов, а также соблюдение закрепленных в Конституции прав и свобод человека и гражданина. Что касается частного интереса, то считается, что он защищается в той мере, в какой сочетается с публичным. С другой стороны, именно соблюдение фундаментальных положений Конституции является основной гарантией соблюдения прав частных лиц [3, с. 9].

Государственное воздействие на экономику в научной литературе определяется как целенаправленная деятельность государства (его органов), осуществляемая в правовой форме, в которой реализуется экономическая политика государства. Государственное регулирование предпринимательской деятельности представляет собой воздействие государства на нее путем принятия нормативно-правовых актов, правовых актов индивидуального регулирования, организации контроля за соблюдением требований законодательства к предпринимателям и применения мер стимулирования и ответственности к нарушителям этих требований [4, с. 102-103].

Государственное регулирование предпринимательской деятельности всегда осуществляется определенными способами.

Под формами государственного регулирования предпринимательской деятельности следует понимать закрепленные в правовых нормах и осуществляемые в рамках законодательства конкретные меры экономического, правового и организационного воздействия на предпринимательскую деятельность [2, с. 346-347]. Также правовыми формами государственного воздействия на экономику являются нормативные правовые акты (регулируют поведение неопределенного круга лиц) и акты ненормативного характера (акты индивидуального регулирования, касающиеся конкретного субъекта) [5, с. 215].

В научной литературе общепринята классификация методов государственного воздействия на предпринимательскую деятельность в зависимости от способа воздействия на поведение хозяйствующих субъектов. Они подразделяются на методы прямого и косвенного воздействия [4, с. 84; 2, с. 340; 6, с. 97; 7, с. 197].

В общем виде прямое регулирование осуществляется путем предъявления предпринимателям обязательных требований и связаны в основном с использованием административных средств регулирования (в связи с чем данный метод регулирования в литературе также называют административным). Эти средства характеризуются непосредственным властным воздействием государства на регулируемые отношения и поведение соответствующих субъектов. Прямой характер применяемых при государственном регулировании административных средств выражается в том, что субъектам предпринимательской деятельности предъявляются обязательные для исполнения юридически значимые требования (например, в виде правового акта управления), содержащие прямые предписания на совершение определенных действий, исполнение которых в дальнейшем непосредственно контролируется уполномоченными органами. К прямым средствам регулирования относятся в первую

очередь государственную регистрацию субъектов предпринимательской деятельности, лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательные предписания совершения каких-либо действий и т.д.

Суть косвенного регулирования заключается в том, что государственное воздействие осуществляется через интересы (как справедливо отмечает Попондопуло В. Ф. - «создание ситуации, заинтересовывающей в нужном поведении через потребности исполнителей» [6, с. 97]). В данном случае государство действует не прямыми административными методами, а экономическими (в связи с чем данный метод регулирования в литературе также называют экономическим). Субъектам предпринимательской деятельности создаются условия, стимулирующие их экономическое поведение. К экономическим средствам относятся прежде всего средства денежно-кредитной и бюджетной политики, косвенное планирование, инструменты ценообразования и др. Исходя из изложенного выше государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности при осуществлении предпринимательской деятельности представляет собой одно из организационных средств государственного регулирования предпринимательской деятельност.

Характеризуя сущность государственного контроля за предпринимательской деятельностью, а также определяя понятия контроля и надзора следует иметь ввиду, что в настоящее время в научной литературе имеют место разные позиции авторов относительно содержания данных понятий. Одни характеризуют контроль как правовую форму юридической деятельности [8, с. 20-21; 9, с. 35], другие рассматривают контроль в качестве одной из ветвей власти («контрольная власть») [10, с. 246-250; 11, с. 269-272; 12, с. 97-100; 13, с. 9-16], третьи – относят контроль к функции государства [14, с. 461; 7, с. 204-205; 4, с. 91; 15, с. 687].

Так, например, М. Л. Баранов говорит о том, что сущность государственного контроля проявляется в том, что он наблюдает за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лица [16, с. 50-65].

Ю. А. Тихомиров пишет о том, что «контроль позволяет своевременно корректировать ход управленческой деятельности и на основе информации о фактических ситуациях, явлениях и изменениях принимать меры по устранению недостатков в работе звеньев управления и должностных лиц, «отклонений» от заданных целей» [15, с. 687]. К объектам контроля он относит анализ выполнения законов, указов и иных нормативных актов, соблюдение стандартов и других нормативно-технических правил, нормоконтроль, то есть рассмотрение правомерности принятия правовых актов, изучение фактической ситуации и оценку совершенных действий.

Д. Н. Бахрах в своих работах отмечает, что контроль включает наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценку ее с правовых, научных, социально-политических, организационно-технических позиций [14, с. 239]. В свою очередь А.В. Ерицян определяет контроль как правовую процедуру, направленную на выявление возможных составов правонарушений, состоящую из стадии получения контролирующим субъектом необходимой информации, стадии правовой квалификации и из стадии принятия решения о применении принудительных мер к подконтрольному объекту [17, с. 103-108]. По мнению А.П. Алехина и А.А. Кармолицкого контроль «призван обеспечивать строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных актов, соблюдение дисциплины органами исполнительной власти, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, гражданами» [19, с. 495].

В. П. Беляев указывает, что «в общем виде сущность контроля выражается в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляемый объект выполняет его требования и предписания» [18, с. 51]. Данное определение представляется более правильным, поскольку является более универсальным и общеприменимым для контрольной деятельности в целом.

Названные определения позволяют сделать вывод о том, что контроль есть некая обязанность, функция, которая заключается в осуществлении определенной (контрольной) деятельности путем проведения проверок, наблюдения соблюдения тех или иных установленных требований. В свою очередь государственный контроль за предпринимательской деятельностью определяется как система мониторинга и проверки соблюдения субъектами предпринимательской деятельности требований, установленных нормативными актами, при осуществлении ими своей предпринимательской деятельности. Таким образом, в данном случае более правильно рассматривать контроль как одну из функций государства.

При этом совершенно логично, что понятие контроля, его полная характеристика с позиций общей теории государства и права предопределяют его рассмотрение и в качестве способа и гарантии обеспечения законности. Так, например, по мнению профессора Ю. А. Тихомирова, согласно которому обеспечение законности достигается и благодаря контролю и надзору, поскольку в процессе их осуществления выясняется не только фактическое положение дел, но и степень соблюдения законов и иных правовых актов, правомерность или неправомерность действий долж-

ностных лиц, виды нарушений законности [18, с. 49]. В свою очередь Д. Н. Бахрах отмечает, что контроль и надзор обеспечивает охрану соответствующих общественных отношений и материальных ценностей и не только от правонарушений, но и от объективно противоправных действий и стихийных явлений. Прежде всего субъекты контрольной (надзорной) деятельности обязаны заботиться о том, чтобы не допустить, предотвратить наступление вредных последствий (пожаров, эпидемий, дорожно-транспортных происшествий и т. п.), выявить обстоятельства, которые могут быть их причиной, и принять меры для устранения обнаруженных отклонений. Иными словами, на первом плане — прогноз, предупреждение, пресечение, чтобы не допустить наступление вреда сейчас, а на втором плане — применение карательных санкций для общей и частной превенции правонарушений в будущем [14, с. 463]. А. П. Алехин и А. А. Кармолицкий указывают, что обеспечение законности и дисциплины достигается при помощи организационно-правовых средств. В своей совокупности они представляют собой способы обеспечения законности и дисциплины, а также систему этих способов. Данная система включает в себя значительное число различных государственных органов, деятельность которых в разной степени связана с обеспечением законности и дисциплины [19, с. 475]. Так, согласно их позиции в качестве способа обеспечения законности и дисциплины выступает деятельность различных государственных органов, наделенных в установленных сферах деятельности полномочиями по осуществлению контроля и надзора.

Таким образом, приведенные выше позиции ученых позволяют сделать вывод, что государственный контроль представляет собой сложное явление: с одной стороны форму воздействия, средство регулирования; а с другой – средство обеспечения режима законности.

В научной литературе контрольная деятельность традиционно рассматривается в соотношении с надзорной, предпринимаются попытки разграничения понятий контроля и надзора, однако к единой точке зрения ученые пока так и не пришли. Так, например, рассмотрим позицию Н. М. Конина, согласно которой каждый организационно-правовой способ обеспечения законности и государственной дисциплины представляет собой специфическую деятельность соответствующих государственных органов, направленную на систематическое наблюдение и постоянный присмотр с целью проверки соответствия их действий нормам и правилам установленного правопорядка, требованиям законности и государственной дисциплины [20, с. 186]. По его мнению, к настоящему времени сложились три организационно-правовых способа обеспечения законности и государственной дисциплины субъектов организационных управленческих отношений в сфере административно-правового регулирования: государственный контроль, государственный надзор и государственная контрольно-надзорная деятельность. Данную позицию разделяют и другие ученые — специалисты в области административного права (к примеру, В. М. Манохин, Ю. Н. Старилов, Ю. С. Адушкин и некоторые другие). Высказана и другая точка зрения, согласно которой выделяются два способа обеспечения законности: контроль и надзор, которые достаточно тесно взаимосвязаны [18, с. 50]. Кроме того, существует и позиция авторов (А.П. Алехин и А.А. Кармолицкий), которые придерживаются мнения, что в процессе деятельности по обеспечению законности и дисциплины органы власти используют в пределах предоставленной компетенции контроль и его разновидности — проверку исполнения и надзор[19, с. 476]. На наш взгляд в данном случае следует не согласиться с отнесением деятельности по проверке исполнения к разновидности контроля ввиду того, что данный вид деятельности является составной частью контрольных мероприятий в целом.

Также необходимо обратить внимание, на то, что на уровне федерального законодательства Российской Федерации имеются несоответствия при трактовке сущности понятий «контроль» и «надзор», при этом, анализируя нормативно-правовые акты приходим к выводу, что законодатель не соотносит данные понятия и не различает их.

А. А. Спектор в своей работе «Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) (правовые аспекты)» выделяет три основные точки зрения, представленные в научной литературе, в соотношении терминов «контроль» и «надзор»: согласно первой точке зрения контроль является синонимом надзора; вторая позиция заключается в том, что надзор входит в понятие контроля, и наоборот; кроме того, в юридической литературе можно встретить и третью точку зрения - государственный контроль и государственный надзор – отдельные самодостаточные властные функции [21, с. 55]. Данная классификация на наш взгляд является наиболее удачной и полной и отражает объем всего классифицируемого множества дефиниций. Однако представляется интересным рассмотреть позиции разных авторов в соответствии с данной классификацией.

Придерживались точки зрения о сходстве понятий контроль и надзора современные авторы: А. П. Гуляев пишет, что понятия «контроль» и «надзор» чаще трактуются как тождественные и их трудно отличить, и хотя в некоторых законодательных и нормативных актах они иногда рассматриваются как различные, но какого-либо отличия в этих актах не наблюдается [22, с. 7]; с позиции А. В. Ерицяна данные понятия явля-

ются тождественными по своему содержанию [23, с. 50]; А. М. Тарасов в работе, посвященной проблемам законодательного обеспечения государственного контроля, употребляет термины «контроль» и «надзор» в качестве синонимов [24, с. 17, 20-21].

Ряд авторов, которые в своих исследованиях все-таки различают данные термины, считают, что надзор является разновидностью контроля, называют надзор суженным контролем. Так, административный надзор, указывает А. А. Кармолицкий, это деятельность специально уполномоченных органов государства (государственных инспекций), осуществляемая независимо от ведомственных границ, направленная на обеспечение с использованием мер административного принуждения единообразного исполнения специальных правовых норм органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, должностными лицами и гражданами [25, с. 45]. В более поздней работе А. А. Кармолицкий пишет, что административный надзор представляет собой специфическую разновидность государственного контроля [26, с. 320]. По мнению Ю. М. Козлова, надзор — это деятельность специальных органов отраслевого управления, государственных инспекций по осуществлению контроля за исполнением специальных правил и требований, установленных законами, постановлениями правительства, ведомственными актами и инструкциями самих инспекций [27, с. 116-117]. В указанной дефиниции автор, видимо, исходит из сходства понятий контроля и надзора и поэтому определяет надзор как деятельность государственных органов по осуществлению контроля. Основное отличие контроля и надзора, по его мнению, заключается в том, что надзорные органы всегда выполняют свои функции по отношению к не подчиненным им объектам, и их деятельность носит надведомственный характер. В результате чего Ю. М. Козлов все же приходит к выводу, что надзор есть специфический вид государственного контроля, и вместе с А. А. Кармолицким выделяет следующие черты надзора:

- органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех субъектов, которые им организационно не подчинены; органы контроля — в основном в отношении организационно подчиненных и в некоторых случаях в отношении неподчиненных объектов;

- в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц; а в процессе надзора — меры административного воздействия, политической ответственности;

- органы контроля осуществляют проверку различных сторон деятельности подконтрольных объектов, а органы надзора проверяют соблюдение специальных правил. Данная особенность надзора выделяется и иными авторами.

Такой же точки зрения придерживается Н. Г. Салищева: по ее мнению административный надзор – это специфическая форма надведомственного контроля и метод деятельности органов внешнего государственного контроля. Содержание административного надзора она определяет в проверке выполнения установленных государством правил и норм, обеспечивающих нормальное функционирование данной отрасли управления [28, с. 180, 186]. С точки зрения М.С. Студеникиной, «административный надзор, являясь разновидностью надведомственного контроля, представляет собой форму активного наблюдения, сопровождающуюся применением в необходимых случаях мер административно-властного характера» [29, с. 20]. Она придерживается позиции, что контроль, в отличие от надзора, — более широкое понятие, неограниченное кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний, законов и других актов; рассматривает государственный контроль как функцию государственного управления, присущую всем государственным органам независимо от их основных задач и вида деятельности, которые они осуществляют. М. С. Студеникина различие между органами контроля и административного надзора видит в широте охватываемой обследованием сферы деятельности, а также в специфике методов и правовых форм воздействия. Для контроля характерно то, что он не ограничивается кругом вопросов, связанных с соблюдением общеобязательных правил поведения — законов и других нормативных актов. Органы контроля интересуются не только тем, не нарушил ли субъект управления действующее законодательство, но и тем, насколько правильно, целесообразно и эффективно он использовал предоставленные ему полномочия. Специфика административного надзора проявляется в ограничении пределов его компетенции проверкой только законности действий конкретного объекта [30, с. 54].

Д. Н. Бахрах формулирует следующее определение административного надзора: «Административный надзор – надведомственный, специализированный, систематический контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм» [14, с. 462].

В связи с этим в науке административного права надзор определяется как «своего рода суженный контроль… специфика административного надзора проявляется в ограничении пределов его компетенции проверкой только законности действий конкретного объекта» [31, с. 17-20].

Как уже указано выше ряд авторов все же формулировали определение государственного надзора, которое содержало его отличительные признаки от государственного контроля. Так Ф.С. Разаренов указывал, что административный надзор «является самосто-

ятельным организационно-правовым способом обеспечения законности в государственном управлении и представляет собой систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности» [32, с. 74]; Р. И. Денисов последовательно отстаивает точку зрения о самостоятельности административного надзора среди видов социального контроля и способов обеспечения законности в государственном управлении [33, с. 12-19]; В. П. Беляев, И. В. Бородушко, Н. Е. Осичкина полагают, что употребление терминов «контроль» и «надзор» как синонимов ошибочно, ибо, особенно в юриспруденции, под ними понимаются разные явления, государственные функции и правовые институты [34, с. 243; 35, с. 99-102; 36, с. 122-127].

Анализ позиций разных ученых по одному и тому же вопросу позволяет сделать обоснованный вывод о том, что несмотря на то, что еще в Советском российском праве устойчиво сформировалась концепция, что административный надзор — это особая форма надведомственного контроля в относительно определенной специфической сфере использования и применения (иными словами, надзор — одна из важнейших форм контроля), многие современные ученые, выводы которых основываются в большинстве своем на советских первоисточниках, также поддерживают данную точку зрения. Особый интерес в этой связи представляет позиция доктора юридических наук А. В. Мартынова, в научных работах которого обосновывается позиция, согласно которой «в настоящее время следует отказаться от трактовки административного надзора через понятие контроль, сформулированное в советский период времени. Надзор следует рассматривать как абсолютно новое правовое явление для нашего демократического правового государства» [37, с. 107]. Он, исходя из анализа действующего законодательства, делает вывод о том, что «административный надзор представляет функцию практического обеспечения реализации правовых норм в целях достижения требуемых государственной властью (законодателем) результатов, а в случаях необходимости — возможность применения мер государственного принуждения» [37, с. 108]. При этом согласно его позиции контроль при рассмотрении его в соотношении с надзором вполне можно соотнести как, например, арбитражный и гражданский процессы, т.е. контроль и надзор выступают составными частями контрольной деятельности государства, так же как в свою очередь арбитражный и гражданский процессы являются составными частями юридического процесса вцелом; специфику надзора он определяет в методе его реализации [37, с. 108].

Также интересным представляется рассмотреть позицию законодателя по данному вопросу. Действующее законодательство не содержит четких критериев разграничения понятий «контроль» и «надзор». Более того приведенное в Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [38] определение понятия функции по контролю и надзору не соответствует сложившимся в научной литературе дефинициям. Согласно данному Указу под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Не разрешает имеющиеся противоречия и приведенное в Закон о защите прав предпринимателей [1] определение понятия «государственный контроль (надзор)», которое мало того, что не приводит разграничения данных понятий, так и вцелом не соотносит их. При этом по смыслу сформулированного понятия термины отождествляются, что более похоже на употребление их в законе как синонимов.

Стоит обратить внимание, что в литературе высказана точка зрения, согласно которой законодатель таким образом вводит помимо имеющихся в литературе понятий «государственный контроль» и «государственный надзор» понятие «контроль (надзор)»: по мнению С. М. Зырянова, все большее распространение получает термин «государственный контроль (надзор)», появившийся в связи с реализацией идеи делегирования федеральными органам исполнительной власти государственных полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления [40, с. 11]. Однако с подобной точкой зрения о нашему мнению трудно согласиться ввиду того, что указанный выше федеральный закон, в котором сформулировано определение данного понятия, является общим по отношению практически ко всей контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, которые в рамках своих полномочий

осуществляют как надзорную, так и контрольную деятельность.

Особое внимание хотелось бы обратить на не всегда последовательное, а порой и хаотичное внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, которые также не вводят на уровень федерального законодательства единообразия в трактовке рассматриваемых понятий. В частности, к примеру, в отношении государственного земельного контроля. Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ [41] в Земельный кодекс Российской Федерации внесены изменения, согласно которым с 01.08.2011 понятие «государственный земельный контроль» заменено на «государственный земельный надзор», а также введено определение данного понятия, которое прежде в законодательстве отсутствовало. При этом необходимо отметить, что данное определение полностью идентично определению понятия «государственный контроль (надзор)», приведенному в Законе о защите прав предпринимателей с поправкой на земельное законодательство. Какие-либо дальнейшие действия, связанные с регламентацией данного вида теперь уже надзорной деятельности, уточнением полномочий органов государственной власти в связи с изменением вида деятельности не последовало. Кроме того, само Положение [42], устанавливающее порядок осуществления государственного земельного контроля, было изменено в связи с принятыми ранее поправками лишь 05.06.2013, а в регламент проведения проверок при осуществлении государственного земельного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии [43] изменения до настоящего момента не внесены.

В связи с изложенным складывается мнение, что регламентация соответствующего вида деятельности: порядка, сроков и последовательности действий, отсутствует, что ведет к невозможности в связи с этим проведения надзорных процедур определенным органом власти.

Таким образом, данные факты еще раз подтверждают мнение о том, что четкое соотнесение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор» на уровне законодательства отсутствует, как и универсальные общеиспользуемые их определения.

В сложившемся правовом вакууме сложнее всего разобраться лицам, непосредственно осуществляющим контрольные (надзорные) мероприятия. Не углубляясь в анализ и изучение теоретических подходов по вопросу разграничения понятий, а применяя лишь нормативно-правовые акты, на самом деле складывается впечатление об отсутствии у законодателя понимания о разграничении данных понятий, даже придерживаясь высказанного в литературе мнения, что государственный надзор есть особый вид государственного контроля (надведомственный, специализированный, систематический) складывается впечатление о простой «подмене» терминов в нормативных актах.

Однако, несмотря на то, что рассматриваемые понятия, в сущности, едины, в научном плане они обладают специфическими чертами, в связи с чем необходимо разграничить контроль и надзор. Сущность контроля состоит в проверке фактического результата деятельности установленным требованиям, а также путей и средств достижения этого результата, принятии соответствующих мер по итогам контрольных мероприятий. Надзор же деятельность, осуществляемая органами власти в целях реализации принципа законности и обеспечении безопасности, специфическими средствами и способами, сущность которой состоит в предупреждении нарушения закона.

Литература:

1. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (с изм. на 21.11.2011) № 327-ФЗ // Российская газета. № 266. 30.12.2008.
2. Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник / Под ред. В.В. Лаптева, С.С. Занковского. М.: Волтерс Клувер, 2006. 560 с.
3. Спектор А.А. Проблемы государственного контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности. Учебное пособие. М.: ЮРКОМПАНИ, 2011. 202 с.
4. Алексеева Д.Г., Андреева Л.В., Андреев В.К. [и др.] Российское предпринимательское право (под ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова). «Проспект». 2010. С. 79; Российское предпринимательское право: Учебник / Под.ред. И.В.Ершовой, Г.Д. Отнюковой. М.: Проспект, 2006. 1072 с.
5. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства. Правовые проблемы. М.: Юристъ, 2005. 314 с.
6. Попондопуло В. Ф. Коммерческое (предпринимательское) право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.:Норма, 2008. 800 с.
7. Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Е.П. Губина, П.Г. Лахно. М.: Юристъ, 2003. 1001 с.
8. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. 176 с.
9. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: Дисс. ... д-ра юрид. наук.

Саратов, 2006. 436 с.
10. Чиркин В.Е. Конституционное право России и зарубежный опыт. М., 1998. 448 с.
11. Автономова А.С. Правовая онтология политики: построение системы категорий. М., 1999. 384 с.
12. Елизаров А.Б. Формирование контрольной ветви власти в России // Современные проблемы государства и права: Сб. научных трудов. Н. Новгород: Изд-во Нижегор. филиала МГЭИ, 2003. Вып. 1. С. 97 – 100.
13. Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9 - 16.
14. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.
15. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. 1115 с.
16. Баранов М.Л., Государственный контроль как вид социального управления: конституционно-правовой аспект // Образование и право. 2013. № 3 (43) –4 (44). С.50-65.
17. Ерицян А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) // Государство и право. 2002. № 2. С. 103-108.
18. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч.ред. А.В. Малько. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. 272 с.
19. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Первая часть: Учебник. М.: Издательство «Зерцало-М», 2011. 520 с.
20. Конин Н.М. Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 448 с.
21. Спектор А.А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) (правовые аспекты): автореф. дис. … д - ра юрид. наук. М., 2012. 55 с.
22. Контрольные органы и организации России: учебник / под ред. А. П. Гуляева. М., 2000. 212 с.
23. Ерицян А.В. Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 137 с.
24. Тарасов А. М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Государство и право. 2004. № 10. С. 16-21.
25. Кармолицкий А. А. Правовое регулирование полномочий государственных ин¬спекций: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 1976. 223 с.
26. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ИКД «Зерцало-М». 2003. 608 с..
27. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 1999. 320 с.
28. Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970. 335 с.
29. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 160 с.
30. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. 108 с.
31. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М., 1974.
32. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 69-78.
33. Денисов Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981.
34. Беляев В. П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. М., 2001.
35. Осичкина Н. Е.Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел // Контроль и надзор за деятельностью органов внутренних дел - важнейшая гарантия обеспечения прав человека. М.: Щит-М, 2000. С. 99 - 102
36. Бородушко И. В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов. СПб., 2002.
37. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Монография. Москва: NOTA BENE, 2010. 548 с.
38. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 с изм. на 22.06.2010 № 773 // Российская газета. № 50. 12.03.2004.
39. Предпринимательское право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / [Н.Д. Эриашвили и др.]; под ред. Н.М. Коршунова, Н.Д. Эриашвили, П.В. Алексия. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 535 с.
40. Зырянов С.М. Административный надзор. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. 208 с.
41. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ (с изм.на 29.12.2012 № 273-ФЗ) // Российская газета. № 160. 25.07.2011.
42. О государственном земельном надзоре: Постанов-

ление Правительства РФ от 15.11.2006 № 689 (с изм. на 05.06.2013 № 476) // Российская газета. № 263. 23.11.2006.
43. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии проведения проверок при осуществлении государственного земельного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Приказ Минэкономразвития РФ от 30.06.2011 № 318 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 20.10.2011 N 22094) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 44. 31.10.2011.
44. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (с изм. на 10.03.2009 № 219) // Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. № 46. Ст. 4720.

References:

1. On protection of rights of juridical persons and sole proprietors in realization of state control (supervision) and municipal control: Federal law dated 26.12.2008 № 294-FZ (as revised 21.11.2011) № 327-FZ // Rossiyskaya gazeta. № 266. 30.12.2008.
2. Business (economic) right: study book / Edited by V.V. Laptev, S.S. Zankovskiy. M.: Volters Kluver, 2006. 560 p.
3. Spector A.A. Problems of state control and supervision in business sphere. Study book. M.: YURKOMPANI, 2011. 202 p.
4. Alekseyeva D.G., Andreyeva L.V., Andreyev V.K. [and others]. The Russian business law (edited by I.V. Ershov, G.D. Otnyukova). “Prospekt”. 2010. P. 79; The Russian business law (edited by I.V. Ershov, G.D. Otnyukova). “Prospekt”. 2006. 1072 p.
5. Gubin E.P. State regulation of market economy and business. Legal problems. M.: Yurist, 2005. 314 p.
6. Popondopulo V.F. Commersial (business) law: study book. 3d edition, revised and added. M.: Norma, 2008. 900 p.
7. Business law of the Russian Federation: Study book / Edited by E.P. Gubin, P.G. Lakhno. M.: Yurist, 2003. 1001 p.
8. Gorshenyov V.M., Shakhov I.B. Contol as a legal form of activity. M., 1987. 176 p.
9. Belyayev V.P. Control and supervision as a form of juridical activity: Doctor’s dissertation. Saratov, 2006. 436 p.
10. Chirkin V.E. Constitutional law of Russian and foreign experience. M., 1998. 448 p.
11. Avtonomova A.S. Legal ontology of politics: building of the system of categories. M., 1999. 384 p.
12. Elizarov A.B. Development of a controlling branch of power in Russia // Modern methods of state and law: Coll. Of research papers. N.Novgorod: Izd-vo Nizhegorod. filiala MGEI, 2003. Issue 1. P. 97 – 100.
13. Denisov S.A. Development of a controlling branch of state power and corruption restriction // Gosudarstvo I pravo. 2002. № 3. P. 9 - 16.
14. Bakhrakh D.N., Rossinskiy B.V., Starilov Yu.N. Administrative law: study book. 3d edition, revised and added. M.: Norma, 2007. 816 p.
15. Tikhoirov Yu.A. Adminstrative law and process: complete course. M.: Izdaniye gospodina Tikhomirova M.Yu., 2005. 1115 p.
16. Baranov M.L., State control as a kind of social management: constitutional-legal aspect // Obrazovaniye I pravo. 2013. № 3 (43) –4 (44). P.50-65.
17. Eritsyan A.V. State control for observance of legislation by businesses (theoretical aspect) // Gosudarstvo I pravo. 2002. № 2. P. 103-108.
18. Belyayev V.P. Control and supervision in the Russian state: Monograph, scientific editor A.V. Malko. M.: TK Velbi, Isd-vo Prospekt, 2005. 272 p.
19. Alekhin A.P., Karmolitskiy A.A. Administrative law of Russia. Part I: study book. M.: Izdatelstvo «Zertsalo-M», 2011. 520 p.
20. Konin N.M. Administrative law of Russia: study book. 2nd edition. Revised and added. M.: Prospekt, 2010. 448 p.
21. Spector A.A. Business activity as an object of state control (supervision) (legal aspects): Abstract of the Doctor’s Dissertation. M., 2012. 55 p.
22. Controlling bodies and organizations of Russia: study book / edited by A.P. Gulyayev. M., 2000. 212 p.
23. Eritsyan A.V. Prudential regulation and prudential banking supervision; Candidate’s Dissertation. M., 2002. 137 p.
24. Tarasov A.M. Problems of legislative provision of state control // Gosudarstvo I pravo. 2004. № 10. P. 16-21.
25. Karmolitskiy A.A. Legal regulation of state inspections’ responsibilities: Abstract of the Candidate’s Dissertation. M., 1976. 223 p.
26. Alyokhin A.P., Karmolitskiy A.A., Kozlov Yu.M. Administrative law of the Russian Federation: Study book. M.: IKD “Zertsalo-M”. 2003. 608 p.
27. Kozlov Yu.M. Administrative law: Study book. M.: Yurist, 1999. 320 p.
28. Salishcheva N.G. State and public control in the USSR. M., 1970. 335 p.
29. Studenikina M.S. State control in the sphere of management. M., 1974. 160 p.
30. Studenikina M.S. State inspections in the USSR. M., 1987. 108 p.

31. Studenikina M.S. State control in the sphere of management. Problems of supervising control. M., 1974. M., 1974.
32. Razarenov F.S. On the essence and importance of administrative supervision in the Soviet state management // Voprosy administrativnogo prava na sovremennom etape. M., 1963. C. 69-78.
33. Denisov R.I. Administrative supervision in the sphere of road traffic. M., 1981.
34. Belyayev V.P. Procurator's supervision in legal regulation of public relations. Constitutional basics of organization and functioning of the public power institute in the Russian federation. M., 2001.
35. Ositchkina N.E. Certain issues of dividing notions of procurator's supervision and judicial control for activity of the power bodies of internal affairs
36. Borodushko I.V. Institute of control in the Russian Federation: organizational-legal basics and the system of controlling power bodies. StPetersb., 2002.
37. Martinov A.V. Problems of legal regulation of administrative supervision in Russia. Administrative-processional research. Monograph. Moscow: NOTA BENE, 2010. 548 p.
38. On the system and structure of Federal executive power bodies: Order of the RF President dated 09.03.2004 № 314 as revised 22.06.2010 № 773 // Rossiyskaya gazeta. № 50. 12.03.2004.
39. Entrepreneurship law: study book for university students' studying profession 030501 "Jurisprudence" / [N.D. Eriashvili and others]; edited by N.M. Korshunov, N.D. Eriashvili, P.V. Aleksiy. 6th edition, revised and added. M.: YUNITY-DANA: Zakon I pravo, 2012. 535 p.
40. Ziryanov S.M. Administrative supervision. M.: ID "Yurisprudentsiya", 2010. 208 p.
41. On changing certain legal acts of the Russian Federation on the issues of state control (supervision) and municipal control realization: Federal Law dated 18.07.2011 № 242-FZ (as revised 29.12.2012 № 273-FZ) // Rossiyskaya gazeta. № 160. 25.07.2011.
42. On the state land supervision: The RF Government Enactment dated 15.11.2006 № 689 (as revised 05.06.2013 № 476) // Rossiyskaya gazeta. № 263. 23.11.2006.
43. On approval of Administrative regulation of the Federal service of state registration, cadaster map-making of inspection conduct in realizing state land control concerning juridical persons and sole proprietors: Order of the Ministry of economic development RF dated 30.06.2011 № 318 (Registered in the Ministry of Justice RF 20.10.2011 N 22094) // Bulleten normativnikh altov federalnikh organov ispolnitelnoy vlasty. № 44. 31.10.2011.
44. On the Concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006 – 2010: Order of the RF Government dated 25.10.2005 № 1789-r (as revised 10.03.2009 № 219) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 14.11.2005. № 46. Art. 4720.