

Impact Factor:

ISRA (India) = 1.344	SIS (USA) = 0.912	ICV (Poland) = 6.630
ISI (Dubai, UAE) = 0.829	PIHII (Russia) = 0.207	PIF (India) = 1.940
GIF (Australia) = 0.564	ESJI (KZ) = 4.102	IBI (India) = 4.260
JIF = 1.500	SJIF (Morocco) = 2.031	

SOI: [1.1/TAS](#) DOI: [10.15863/TAS](#)

International Scientific Journal Theoretical & Applied Science

p-ISSN: 2308-4944 (print) e-ISSN: 2409-0085 (online)

Year: 2018 Issue: 04 Volume: 60

Published: 30.04.2018 <http://T-Science.org>

Chinara Kichievna Botoeva

candidate of juridical sciences,
associate professor, colonel

Head of department of the state and law theory
of Academy of Ministry of the Interior Affairs of the
Kyrgyz Republic

SECTION 32. Jurisprudence.

CONTROL AND SUPERVISION AS THE LEGAL FORMS OF THE FUNCTIONING OF STATE BODIES ON IMPLEMENTATION OF THE FUNCTIONS OF THE STATE

Abstract: In this article, the essence of the concepts of control and supervision is revealed, and an attempt is made to distinguish them. Supervision and oversight activities are under consideration, and an attempt is made to consider control and supervision as legal forms of functioning of state bodies for the performance of state functions.

Key words: supervision, control, distinction, distinction, essence, content, functional affiliation, prosecutor's supervision, control and supervisory activities.

Language: Russian

Citation: Botoeva CK (2018) CONTROL AND SUPERVISION AS THE LEGAL FORMS OF THE FUNCTIONING OF STATE BODIES ON IMPLEMENTATION OF THE FUNCTIONS OF THE STATE. ISJ Theoretical & Applied Science, 04 (60): 138-142.

Soi: <http://s-o-i.org/1.1/TAS-04-60-26> **Doi:**  <https://dx.doi.org/10.15863/TAS.2018.04.60.26>

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР КАК ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ИСПОЛНЕНИЮ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

Аннотация: В данной статье раскрывается сущность понятий контроля и надзора, определяется попытка их разграничения. Рассматривается контрольно-надзорная деятельность, а также делается попытка рассмотреть контроль и надзор в качестве правовых форм функционирования государственных органов по исполнению функций государства.

Ключевые слова: надзор, контроль, различия, разграничение, сущность, содержание, функциональная принадлежность, прокурорский надзор, контрольно-надзорная деятельность.

Introduction

В юридической литературе сложился в основном единый подход к пониманию форм осуществления государственных функций. Этот термин показывает, какое внешнее выражение приобретает деятельность государства, как она оформлена. Так, под формами осуществления функций государства понимается деятельность основных звеньев механизма государства, посредством которой осуществляются его функции [20, с. 225].

Materials and Methods

Функции государства выполняются всеми основными звеньями государственного механизма, всей системой государственных органов. Поэтому специфика организации и структуры органов данного вида, занимаемое ими

место в системе механизма государства органически связаны с формами их деятельности. Как формы государственной деятельности, так и структура органов, осуществляющих эту деятельность, подчинены задачам наиболее успешного проведения основных функций государства и зависят от содержания последних.

Однако следует иметь в виду то, что особенности построения государственных органов не абсолютно связаны со спецификой форм организации их деятельности. Это значит, что различные органы государства могут осуществлять один и тот же вид деятельности (например, управление) и, наоборот, один и тот же орган (например, орган исполнительной власти) может выполнять разные виды государственной деятельности (правотворчество, правоприменение и др.). Поэтому именно в этих



Impact Factor:

ISRA (India) = 1.344	SIS (USA) = 0.912	ICV (Poland) = 6.630
ISI (Dubai, UAE) = 0.829	ПИИЦ (Russia) = 0.207	PIF (India) = 1.940
GIF (Australia) = 0.564	ESJI (KZ) = 4.102	IBI (India) = 4.260
JIF = 1.500	SJIF (Morocco) = 2.031	

различиях – структурных и функциональных – между основными звеньями механизма государства, взятых в их сочетаниях, лежат и различия в формах осуществления его функций. Эти формы специфичны для государства как политической организации и присущи только ему [19, с. 20].

Таким образом, по нашему мнению, формы осуществления функций государства – это способы практической деятельности механизма государства, направленной на претворение в жизнь целей государства и разрешение стоящих перед ним задач.

В качестве основных форм осуществления деятельности государства выделяют следующие четыре формы деятельности: законодательную; управленческую; судебную; контрольно-надзорную.

Хотелось бы рассмотреть контрольно-надзорную деятельность как одну из форм осуществления функций государства.

В научной литературе до сих пор идут споры, по поводу терминологии понятий «контроль» и «надзор». Законодательно вопрос о разграничении этих понятий не решен.

Так, одни авторы считают, что контроль и надзор – это различные, самостоятельные понятия. Например, Ю.М. Козлов различает эти понятия следующим образом, «в рамках надзора субъект не находится в организационном подчинении надзорного органа; в рамках надзора к поднадзорному субъекту возможно применение только административно-принудительных мер, в рамках же контроля возможно применение и мер дисциплинарной ответственности (например, к должностным лицам)» [11, с. 209 - 211.]

В. В. Ефимова отмечает, что «контроль и надзор выступают как самостоятельные и различные по своей сущности правовые формы обеспечения законности, как целое и частное». [9, с. 12.].

Другие авторы считают, что термины «контроль» и «надзор» употребляются в качестве идентичных. Например, Сабикенов С.Н. не разграничивает контроль и надзор и классифицирует следующие виды контроля и надзора за законностью в сфере государственного управления: государственный контроль, административный надзор, общий надзор органов прокуратуры, судебный контроль, общественный контроль [13, с. 67].

А. Ф. Ефремов также использует смешение этих понятий следующим образом: «Среди видов государственного надзора особо следует выделить судебный контроль и прокурорский надзор как самые эффективные виды надзора и контроля...» [10, с. 89].

Существование различных точек зрения по вопросу соотношения этих понятий, не случайно,

так как понятия «контроль» и «надзор» очень тесно переплетаются в ходе практической деятельности. Поэтому, следует согласиться с существующим мнением о том, что «действительно, разграничение между контролем и надзором осуществить весьма сложно, так как элементы надзора всегда присутствуют в деятельности органов, осуществляющих контроль, и наоборот: элементы контроля всегда наличествуют в деятельности органов, осуществляющих надзор. [12, с. 216].

Однако, несмотря на это, представляется, что необходимо разграничивать понятия «контроль» и «надзор».

Многие авторы считают, что термин «контроль» происходит от французского *controle, role*, свиток, список). Поэтому, в литературе, чаще всего встречается понимание термина «контроль» в соответствии с этимологией этого слова и означает наблюдение, надсмотр над чем-либо с целью проверки и обеспечения правильности тех или иных действий в различных областях деятельности подконтрольного объекта [15, с. 330].

Например, Большая советская энциклопедия, тоже исходит из того, что данное слово имеет французское происхождение и определяет этот термин следующим образом: «Контроль (франц. *contrôle*, от *contrerôle* — список, ведущийся в двух экземплярах) — проверка чего-либо, например выполнения законов, планов, решений» [5, с. 70]

Контроль – это проверка чьих либо действий, ведения книг и употребления сумм. [18, с. 200].

Словарь русского языка содержит смешанное понимание контроля: наблюдение с целью проверки, проверка; учреждение, проверяющее чью-либо деятельность; контролеры [16, с. 94].

С экономической точки зрения, контроль понимается как управленческая функция, задачей которой является количественная и качественная оценка и учет результатов работы предприятия; процесс, обеспечивающий достижение фирмой поставленных целей.

В наиболее распространенном юридическом значении контроль — это сфера государственной деятельности, осуществляемой органами государственного контроля и государственной власти, чья задача сводится к контролю за исполнением законов. При этом необходимо учитывать: государственный контроль может быть оправдан, если он осуществляется для обеспечения интересов общества и соблюдения нормативных предписаний и эталонов, а также может достичь поставленных перед ним целей. [13, с. 40].

Impact Factor:

ISRA (India) = 1.344	SIS (USA) = 0.912	ICV (Poland) = 6.630
ISI (Dubai, UAE) = 0.829	ПИИЦ (Russia) = 0.207	PIF (India) = 1.940
GIF (Australia) = 0.564	ESJI (KZ) = 4.102	IBI (India) = 4.260
JIF = 1.500	SJIF (Morocco) = 2.031	

Основными формами контроля являются сбор, оценка и обобщение определенной информации и реализация государственного принуждения в отношении нарушителей [6, с. 39]. Таким образом, осуществление такого контроля предполагает сочетание правовых и организационных форм деятельности соответствующих государственных органов.

Однако, как правильно отмечает В.Г. Афанасьев «обыденное понимание контроля как проверки и наблюдения за процессом функционирования того или иного объекта в целях обнаружения и устранения отступлений от определенных нормативов не позволяет в полном объеме раскрыть его сущность» [2, с. 240].

С точки зрения Л. П. Елизарьева, социальная ценность контроля не ограничивается сбором данных. Его цель - выявление результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от заданного режима, причин этих отклонений и, главное, определение путей преодоления имеющихся препятствий для эффективного функционирования всей системы [8, с. 60].

Как отмечает В.П. Беляев, 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 [3, с. 200].

Таким образом, контроль можно рассматривать двояко: во-первых, это — одна из функций государственного управления, в данном случае самостоятельный вид деятельности, который может использоваться при реализации таких не правовых форм, как сбор информации о контролируемых объектах, ее анализ и использование для принятия управленческих решений в заранее установленных пределах [6, с. 37]. Во-вторых, контроль является составной частью механизма реализации правовых норм.

Значимость контрольно-надзорной деятельности как элемента государственного управления (властвования), ее роль в обеспечении функционирования политической системы в целом объясняет необходимость выявления ее сущности [13, с. 40].

По мнению Петрова А. В. и Епифанова А. Е. «под сущностью контроля следует понимать деятельность государства в лице его органов и членов гражданского общества, направленную: на осуществление наблюдения, выявления, анализа полученной информации о происходящих процессах, имеющих государственно - правовое значение; установление отклонений и нарушений социальных норм (в первую очередь правовых) и целей; предъявление требований и представление предложений по устранению или корректировке норм и целей управления». [13, с. 36].

Следует согласиться с мнением В.П. Беляева, что «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». [4, с. 200].

В законодательстве наряду с понятием «контроль» употребляется термин «надзор». В классическом виде надзор как самостоятельный вид контрольной деятельности представлен в виде прокурорского надзора, который реализуется в соответствии с законом «О прокуратуре Кыргызской Республики» [1]. Особое место в системе этих средств занимает прокурорский надзор, осуществляемый Генеральным прокурором Кыргызской Республики и подчиненными ему прокурорами.

Это связано с тем, что прокурорский надзор в государственном механизме характеризуется своеобразием режима правового регулирования, поскольку наличие у органа надзора статуса полномочного представителя государства требует и соответствующего способа регулирования деятельности.

Кроме этого, другие, 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, исполнением



Impact Factor:

ISRA (India) = 1.344	SIS (USA) = 0.912	ICV (Poland) = 6.630
ISI (Dubai, UAE) = 0.829	ПИИЦ (Russia) = 0.207	PIF (India) = 1.940
GIF (Australia) = 0.564	ESJI (KZ) = 4.102	IBI (India) = 4.260
JIF = 1.500	SJIF (Morocco) = 2.031	

законов и законностью правовых актов является основной функцией прокуратуры.

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.

В юридической литературе выделяют следующие различия контроля и надзора:

а) отсутствием отношений подчиненности надзирающих органов с поднадзорными;

б) деятельность должностных лиц (и только их) поднадзорного объекта оценивается исключительно с точки зрения законности;

в) вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа не допускается;

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 [17, с. 128].

Помимо этих разграничений различие между контролем и надзором состоит в том, что контроль может быть и негосударственным (например, общественным), 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.

Все эти различия проявляются при осуществлении органами контроля и надзора своих функций, указывают на специфические особенности их полномочий и определении их функциональной принадлежности. Поэтому, понятия «контроль» и «надзор» необходимо разграничивать.

Каждая из названных форм с учетом собственных ей способов и средств служит целям реализации функций государства.

Контроль и надзор изначально выступают как правовая форма функционирования государственных органов по исполнению функций государства, поэтому их осуществление обоснованно связано с развитием государства [3, с. 88].

Кроме того, в каждой стране на исторических этапах развития деятельность по осуществлению государственного контроля и

надзора осуществляется по отличным направлениям и использует различные методы в соответствии с существующей формой государственного устройства, организацией государственного управления и задачами, стоящими перед ним [13, с.45].

Обнаружение в контрольно-надзорной деятельности соответствующих юридических свойств позволяет характеризовать ее как правовую форму юридической деятельности, обладающую самостоятельными, специфическими признаками. [7, с. 23].

Conclusion

Теоретико-правовое определение двух основных форм правовой деятельности (контрольной и надзорной) не ограничивает наличие иных видов классификации, более содержательных и более емких. Это предполагает более унифицированное рассмотрение правовых форм деятельности, при котором в качестве таковых будут учтены и выходящие за рамки традиционных представлений о правотворчестве и правоприменении.

Научное и практическое значение этой классификации состоит в том, что она способствует изучению и совершенствованию разделения труда между отдельными звеньями механизма государства по выполнению его функций, тесно соотносится с принципом разделения властей. Эту классификацию можно продолжить применительно и к другим группам органов и их структурным подразделениям. Такой подход позволяет глубже и конкретнее определить роль и задачи различных групп государственных органов и каждого из них в отдельности в области государственного руководства обществом, сообразно этому найти оптимальные варианты их формирования и структуры, конкретные приемы и методы их работы и т.п.

Характерной чертой контрольно - надзорной деятельности государственных органов является ее непосредственная связь с сущностью и социальной назначением государства, ее направленность на решение задач в интересах достижения государственных целей, которые видоизменяются в процессе становления и развития государства. В контрольно-надзорной деятельности государства его сущность находит свое конкретное выражение [13, с. 36].

Таким образом, можно определить, что контрольно-надзорная деятельность - это выполнение функций государства посредством действия всех разновидностей государственного надзора и контроля за точным и неуклонным соблюдением законов.



Impact Factor:

ISRA (India) = 1.344	SIS (USA) = 0.912	ICV (Poland) = 6.630
ISI (Dubai, UAE) = 0.829	PIHII (Russia) = 0.207	PIF (India) = 1.940
GIF (Australia) = 0.564	ESJI (KZ) = 4.102	IBI (India) = 4.260
JIF = 1.500	SJIF (Morocco) = 2.031	

References:

1. (1994) Zakon Kyrgyzskoy Respubliki «O prokurature Kyrgyzskoy Respubliki» // Vedomosti Zhogorku Kenesha Kyrgyzskoy Respubliki. 1994. #3. St.74.
2. Afanasev V. G. (1973) Nauchnye osnovy upravleniya obschestvom. Opyit sistemnogo issledovaniya. M., 1973.
3. Belyaev V. P. (2000) Nadzor kak pravovaya forma gosudarstvennoy deyatelnosti: Obscheteoreticheskie problemy: dis. ... kand. yurid. nauk. Belgorod, 2000.
4. Belyaev V.P. (2018) Kontrol i nadzor: problemyi razgranicheniya.
5. (1973) Bolshaya sovetskaya entsiklopediya. 3 e izd. T. 13. M., 1973.
6. Golichenko A.K. (1992) Ekologicheskii kontrol: teoriya, praktika pravovogo regulirovaniya: Avtoref. k.yu.n. - M., 1992.
7. Gorshenev V. M., Shahov I. B. (1987) Kontrol kak pravovaya forma deyatelnosti. M., 1987.
8. Elizarev L.P. (1988) Kontrol kak pozitivnaya kategoriya // Konstitutsionnoe zakonodatelstvo i gosudarstvennoe upravlenie v usloviyah sovershenstvovaniya obschestva: sb. st. Tomsk, 1988.
9. Efimova V. V. (2004) Kontrol v arbitrazhnom protsesse kak sposob ustraneniya sudebnyih oshibok. Saratov, 2004.
10. Efremov A.F. (2001) Problemyi sovershenstvovaniya kontrolya i nadzora za soblyudeniem zakonov // Pravovaya politika i pravovaya zhizn. 2001. # 4.
11. Kozlov Yu. M. (1999) Administrativnoe pravo. M., 1999.
12. Manyuhin V. M., Adushkin Yu. S., Bagshiaev Z. L. (1996) Rossiyskoe administrativnoe pravo. M., 1996.
13. Petrov A. V., Epifanov A. E. (2013) Yuridicheskaya priroda gosudarstvennogo kontrolya i nadzora // Zhurnal rossiyskogo prava. M. 2013. # 7
14. Sabikenov S.N. (2003) O sootnoshenii sudebnogo kontrolya i prokurorskogo nadzora v osuschestvlenii konstitutsionnogo rezhima v perehodnom obschestve // Materialyi mezhd. nauchno - teoretich. konf. «Pravo, gosudarstvo, demokratiya v usloviyah obschestvennyih izmeneniy».- Almatyi. 2003.
15. (2008) Slovar inostrannyih slov. Moscow.
16. (1983) Slovar russkogo yazyika: v 4 t. T. 2. M., 1983.
17. Cherekaev A.V. (2004) Problemyi primeneniya yuridicheskoy terminologii v Zakone «O valyutnom regulirovanii i valyutnom kontrole» // Zhurnal rossiyskogo prava. 2004. # 2.
18. Chudinov A.N. (1910) Slovar inostrannyih slov, voshedshih v sostav russkogo yazyika. M., 1910.
19. Chhikvadze V.M., Farberov N. (1967) V.I. Lenin o sotsialisticheskom gosudarstve // Kommunist. 1967. # 5.
20. Yampolskaya Ts.A. (1956) O meste administrativnogo prava v sisteme sotsialisticheskogo prava // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1956. # 9.

