

В. А. Терешкова

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В статье осуществляется анализ соотношения понятий контроля и надзора. Рассматривается проблема отсутствия законодательного разграничения данных понятий. Проводится классификация контроля (надзора), классификация органов контрольной (надзорной) деятельности. Описание компетенции некоторых контрольных (надзорных) органов.

Институт контроля и надзора относится к самым важным институтам в Республике Беларусь, так как они направлены на поддержание и укрепление легитимности и дисциплины при осуществлении органами государственного управления своих полномочий. Органов, осуществляющих контроль и надзор, достаточно много, поэтому *цель* настоящей статьи заключается в классификации данных органов, определении их компетенции. Для достижения поставленной цели следует решить следующие *задачи*: определить, как соотносятся понятия контроля и надзора в законодательстве Республики Беларусь и в работах ученых-юристов; классифицировать контрольные (надзорные) органы.

Контроль и надзор широко используются и в законодательстве Республики Беларусь, и в юридической литературе, однако в настоящее время нигде нет четких определений этих понятий и критериев, по которым можно было бы их разграничить. Это порождает противоречие при трактовке контроля и надзора.

Указ Президента Республики Беларусь «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности» от 16 октября 2009 г. № 510 использует понятия контроля и надзора в качестве равных по своему значению понятий [1].

Особого внимания в вопросе соотношения понятий контроля и надзора заслуживает Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 декабря 2013 г. № 1085 «О внесении изменений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 января 2004 г. № 79», так как оно заменило контроль надзором. Например, в названии и пункте 1 слова «государственном контроле за качеством» были заменены словами «надзоре в области обеспечения качества». Оно устранило терминологическое смешение этих понятий в пользу надзора.

Отсутствие законодательного разграничения данных понятий связано с тем, что контроль и надзор имеют одно целевое назначение – соблюдение законности. Однако присутствие в законодательстве одновременно двух понятий говорит о том, что их абсолютное отождествление является ошибочным.

Ученые-юристы придерживаются разных подходов при соотношении данных понятий.

Первый подход заключается в отождествлении контроля и надзора, поэтому часть ученых не рассматривают проблему соотношения понятий контроля и надзора в своих работах.

Представителем второго подхода является А. Н. Крамник. Он писал, что «надзор – особый вид контрольной деятельности специально уполномоченных государственных органов» [2, с. 591].

В. П. Беляев придерживается третьего подхода в рассмотрении положения надзора относительно контроля. Он считает, что надзор является самостоятельной формой юридической деятельности уполномоченных субъектов [3, с. 34].

Таким образом, в теории ведутся активные дискуссии относительно соотношения понятий контроля и надзора. Возникновение споров напрямую связано с отсутствием законодательного разграничения «контроля» и «надзора». Но если в работах ученых-юристов это допустимо, то появление подобных разногласий в законодательстве может привести к негативным последствиям, к которым относится необоснованное расширение полномочий контрольных (надзорных) органов, правоприменительные коллизии [4, с. 97].

Проведя анализ работ ученых-юристов в зависимости от органов, осуществляющих контроль (надзор), можно выделить государственный контроль, надзор за субъектами административного права, общественный контроль.

Право осуществлять государственный контроль принадлежит государственным органам и иным организациям, которые уполномочены осуществлять подобный вид деятельности и включены в соответствующий перечень.

Данный вид контроля состоит из

- внешнего контроля (осуществляется Комитетом государственного контроля, органами законодательной и судебной власти);
- внутреннего контроля (осуществляется органами общей, межотраслевой и отраслевой компетенции).

В надзоре за субъектами административного права выделяют

- административный надзор;
- прокурорский надзор.

Надзор за субъектами административного права осуществляют государственные инспекции, надзорные органы государственного управления и прокуратура.

Не менее важным видом контроля является общественный контроль. Он также является одним из способов обеспечения законности и эффективности деятельности субъектов административного права. Особенность общественного контроля – осуществляется от имени общественности [5, с. 35]. В реализации общественного контроля принимают участие политические партии, профессиональные союзы и граждане.

Утверждение Перечня контролирующих (надзорных) органов, уполномоченных проводить проверки, и сфер их контрольной (надзорной) деятельности (далее – Перечень) способствует распределению полномочий между органами контрольной (надзорной) деятельности.

В данном Перечне можно заметить, что полномочия некоторых органов пересекаются. Например, валютный контроль входит в сферу контроля (надзора) сразу двух органов: Национального банка и Комитета государственного контроля.

Национальный банк контролирует совершение валютных операций [6, п. 3].

В полномочия Комитета государственного контроля входит формирование базы данных по вопросам валютного контроля.

Из этого следует, что содержание валютного контроля Национального банка и Комитета государственного контроля, хоть и имеет одно и то же название.

Большая часть сфер контроля (надзора) присуща только одному контрольному (надзорному) органу потому, что в зависимости от сферы деятельности самого контролирующего (надзорного) органа осуществление им контроля в определенных сферах будет неэффективно, так как сотрудники контролирующих (надзорных) органов могут иметь недостаточное количество знаний относительно определенной сферы.

Обобщая все вышеизложенное, следует отметить, что проблема отсутствия законодательного разграничения понятий контроля и надзора относится к серьезным. Она нивелируется законодательным закреплением компетенции контрольных (надзорных) органов путем исключения дублирования их функций, но не решается. Различия в употреблении и трактовке контроля и надзора в государственном управлении в белорусском законодательстве порождают теоретические споры по соотношению данных понятий, правоприменительные коллизии. Для выхода из сложившейся ситуации

необходимо установить единый подход в соотношении «контроля» и «надзора» как в науке, так и в законодательстве. Оценка действующего законодательства позволит выявить пробелы, противоречия, которые создающие препятствия на пути осуществления государственными органами контрольной-надзорной деятельности.

Литература

1 О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 16 октября 2009 г., № 510, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 18 марта 2021 г. № 111 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2021 г.

2 Крамник, А. Н. Курс административного права Республики Беларусь / А. Н. Крамник. – Минск : Тесей, 2002. – 608 с.

3 Беляев, В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.01 / Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2006. – 55 с.

4 Нетесова, М. С. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении / М. С. Нетесова – Москва : Редакция журнала «Власть», 2002. – 101 с.

5 Боровик, В. Г. Общественный контроль не заменяет контроля государственного / В. Г. Боровик – Москва : Народное образование, 2012. – № 6. – С. 33–38.

6 Перечень контролирующих (надзорных) органов, уполномоченных проводить проверки, и сфер их контрольной (надзорной) деятельности: утв. Указом Президента Республики Беларусь, 16 октября 2009 г., № 510 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2021 г.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ