

*Тургунбаев Р.Ж.*

**«ЭКОЛОГИЯЛЫК КӨЗӨМӨЛ» ЖАНА «КӨЗӨМӨЛДӨӨ»  
ТҮШҮНҮКТӨРДҮН КАТЫШЫНЫН СУРООЛОРУ  
(теориялык аспект)**

*Тургунбаев Р.Ж.*

**ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ «ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ  
КОНТРОЛЬ» И «НАДЗОР» (теоретический аспект)**

*R.Zh. Turgunbaev*

**THE CORRELATION OF NOTIONS « ENVIRONMENTAL CONTROL»  
AND «SUPERVISION» (theoretical aspect)**

УДК: 349.6:502

*Макалада «экологиялык көзөмөл» жана «көзөмөлдөө» түшүнүктөрүн теориясындагы суроолору каралат. Автор бул маселе боюнча ар түрдүү окумуштуулардын пикирлерин көрсөтүп, ошондой эле өзүнүн жыйынтыктарын жазган.*

**Негизги сөздөр:** экологиялык көзөмөл, көзөмөлдөө, айлана-чөйрөнү коргоо, экологиялык коопсуздук.

*В статье рассматриваются теоретические вопросы соотношения понятий «экологический контроль» и «надзор». Автором приведены мнения различных учёных по данной проблеме, а также сделаны собственные выводы.*

**Ключевые слова:** экологический контроль, надзор, охрана окружающей среды, экологическая безопасность.

*The article deals with theoretical issues of the correlation between the concepts of «environmental control» and «supervision». The author presents opinions of various scientists on this issue, and also draws own conclusions.*

**Key words:** environmental control, supervision, environmental protection, environmental safety.

Природа и ее компоненты являются национальным достоянием Кыргызской Республики, одними из основных факторов ее устойчивого социально-экономического развития.

Экологическая безопасность, как составная часть национальной безопасности страны, является обязательным условием устойчивого развития и выступает основой сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды [1]. В Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы указано, что одним из основных задач по реализации государственной политики по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, является создание устойчивой **системы контроля** и мониторинга в области охраны окружающей среды и рационального природопользования для принятия взвешенных управленческих решений [2].

Понятие «контроль» произошло от французского слова «controle», применявшегося для обозначения встречной, вторичной записи с целью проверки первой. Подобное толкование исследуемой

дефиниции содержится и в толковом словаре русского языка: «проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора». На сегодняшний день не сложилось однозначного и ясного понятия контроля. Например, по мнению Д.Н. Бахраха, контроль является важнейшим видом обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений [3].

С контролем тесным образом связана такая функция государственных органов, как надзор. Контроль и надзор служат неким необходимым толчком для происходящих в стране преобразований, становятся одним из решающих факторов построения правового государства и становления гражданского общества.

Понятия «контроль» и «надзор» широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности, однако четких критериев их разграничения до настоящего времени не выявлено.

Малоэффективные контроль и надзор (либо их отсутствие) нередко становятся причиной нарушения прав и свобод граждан, влекут значительный ущерб, не позволяют претворять в жизнь намеченное, тормозят реформы, утверждает М. Баранов [4]. Так от браконьерского промысла и бесконтрольного вывоза морепродуктов за границу Россия ежегодно теряет десятки миллиардов рублей; ослабление государственного контроля повлекло рост теневого оборота алкогольной продукции, который составил более половины от всей произведенной и реализованной; лесная промышленность превратилась в «черную дыру» российской экономики и ситуация в ней уже приняла настолько опасные масштабы, что стала угрожать национальной безопасности; выделяемые государством крупные суммы на строительство жилья для военнослужащих были разворованы (беззаконие такого масштаба могло возникнуть лишь благодаря такой же масштабной бесконтрольности), семьдесят процентов российских предприятий, проверенных контролерами, нарушают требования по производству продукции – эти и другие подобные примеры (по сообщениям печати) наглядно под-

тверждают социальную значимость, а также необходимость эффективного контроля и надзора [4].

Вопрос о контроле и надзоре является чрезвычайно актуальным, еще и потому что наше государство отходит от патерналистской концепции<sup>1</sup> [5], и происходит, в сущности, изменение парадигмы: от государства, которое «опекает» общество, к государству, которое функционирует в его интересах, а именно обеспечивает нормальное функционирование и развитие гражданского общества, то есть осуществляется переход от мелочной регламентации и постоянного вмешательства в дела общества к минимальному, опосредованному влиянию на него.

Но в то же время следует согласиться с В.Е. Чиркиным о том, что контроль и надзор, безусловно, необходимы, но должна существовать мера, предел такой деятельности. Недостаточность контроля может привести к игнорированию интересов государства, к снижению авторитета государственной власти. С другой стороны, чрезмерный контроль со стороны высших органов государственной власти может приводить к потере самостоятельности других органов власти, нарушения прав человека и гражданина, вмешательства в «жизнь» институтов гражданского общества [6].

Сопоставляя понятия «контроль» и «надзор», можем увидеть много общего, ведь определение надзора дается через контроль и наоборот, - утверждает В.В. Кравченко. В обычном понимании значения слов «надзор» и «контроль» совпадает – это наблюдения или постоянное наблюдение с целью присмотра, проверки за кем (или чем)нибудь, за соблюдением каких-то правил [7].

Также почти все исследователи констатируют, что государственный контроль и надзор имеют общие черты. К их числу В.В. Гошуляк [8] относит:

1) объектом надзора и контроля является законность в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления коммерческих и некоммерческих организаций;

2) наблюдение и контроль заключаются в постоянном и систематическом наблюдении за деятельностью поднадзорных и подконтрольных организаций;

3) органы контроля и органы надзора применяют в пределах своей компетенции определенные меры принуждения;

4) цель надзора и контроля общая – утверждение в обществе и государстве законности и правопорядка.

Именно поэтому отдельные авторы предлагают жестко не разграничивать контроль и надзор и считать эти феномены соответственно функцией и подфункцией государственного управления [9].

Однако доминирующим является подход, согласно которого контроль и надзор различаются. При этом различие проводится по целому ряду признаков. По мнению В.П. Беляева, сущность контроля заключается в проверке соответствия результатов заданным параметрам, его целям, в том, что уполномоченные органы и лица выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных объектов нормативным предписаниям и нормативным правовым актам, поставленной перед ними задачей, и непосредственно принимают меры по устранению «отклонений» и привлечения виновных к ответственности [10]. Сущность надзора В.П. Беляев видит в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также в их предупреждении. Содержание надзора составляет основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направляется на предупреждение, выявление и пресечение нарушений закона в целях обеспечения верховенства закона, обеспечения конституционных прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства. «Надзор в отличие от контроля не содержит административных функций».

В теории административного права надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти отличается от контроля [11]. Первый заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, а не целесообразности. Именно поэтому при надзоре вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа (должностного лица) не допускается [12]. Классическим примером является прокурорский надзор.

По мнению В. Гаращука, основным отличием контроля от надзора является вмешательство в оперативную деятельность подконтрольного органа и право самостоятельно привлекать виновных к правовой ответственности [13]. Некоторые авторы [12] приводят более широкие критерии разграничения контроля от надзора:

1) между органом, осуществляет надзорную деятельность, и наблюдаемым субъектом отсутствуют отношения-непосредственной подчиненности (подведомственности);

2) надзорный орган не имеет права на оперативную административно-хозяйственную и иную дея-

<sup>1</sup> Патернализм (лат. *paternus* - отцовский, отеческий) – система отношений, при которой власти обеспечивают потребности граждан, которые в обмен на это позволяют диктовать им модели поведения, как публичного, так и частного. Во внутригосударственных отношениях – принципы и практика государственного управления, построенного по образу контроля государства над людьми (аналогично контролю отца над детьми в патриархальной семье).

тельность, а также издавать распоряжения о необходимости устранения выявленных нарушений;

3) орган, осуществляющий надзорную деятельность, не вправе отменять незаконный правовой акт, применять меры дисциплинарной ответственности к определенным лицам;

4) в процессе осуществления контроля может проверяться целесообразность и эффективность совершенных мер, а при осуществлении надзора – только законность совершенных управленческих действий или принятых нормативных правовых актов;

5) для наблюдения – проведение таких проверок по мере необходимости, в случае выяснения нарушений положений нормативных правовых актов;

6) субъекты контрольной деятельности имеют право оперативного вмешательства в осуществляемую деятельность, а надзорный орган вправе лишь констатировать выявлены нарушения требований законности.

Таким образом, контроль и надзор следует рассматривать как не тождественные категории [15]. Выделяют следующие признаки контроля:

- в процессе контроля деятельности контролируемого проверяется не только на соответствие закону, но и, исходя из норм нравственности, целесообразности и необходимости присущей той или иной сфере деятельности;

- контролирующий наделен правом изменять решения контролируемого;

- контролирующий орган или должностное лицо имеет право давать обязательные указания, касающиеся текущей деятельности контролируемого объекта (органа).

Надзор же, в свою очередь, характеризуется следующими главными признаками:

- исключительно может осуществляться лишь узким кругом специальных субъектов, обладающих публично-правовыми властными полномочиями и механизмами воздействия (прокуратура и прокурорский надзор, органы МВД осуществляющие административный надзор) на объекты, непосредственно организационно не подчиненные этим органам,

- и использовать специфические только им присущие «рычаги влияния» (документы реагиру-

ния, в том числе уголовно-правового характера), без права непосредственно вмешиваться в ход хозяйственной и иной деятельности поднадзорного объекта.

#### Литература:

1. Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 23 ноября 2007 года N 506.
2. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы (утверждена Указом Президента КР от 21 января 2013 года N 11).
3. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. - М., 2000. - С. 608.
4. Баранов М. к.ю.н., Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса.
5. Новая философская энциклопедия в 4-х т. // Под редакцией В. С. Стёпина. - М.: Мысль, 2001.
6. Чиркин В.Е. Контрольная власть [Текст] // Государство и право. - 1993. - №4. - С. 10-18.
7. Кравченко В.В., «Контроль» и «надзор» – основные черты, различие и взаимосвязь в праве <http://jurnal.org/articles/20113/uri75.html>
8. Гошуляк В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России [Текст]. - М.: Альфа-М, 2005. - 352 с.
9. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля [Текст] / Студеникина М.С. - М.: Юридическая литература, 1974. - 160 с.
10. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики [Текст]. Дисс. д.ю.н. - С.: СГАП, 2006. - 436 с.
11. Зиновьева О.А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве. // «Lex russica», 2013, N 6.
12. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 1999. - 436 с.
13. Гарашук В.М. Контроль и надзор в государственном управлении [Текст]. - Х.: Фолио, 2002. - 176 с.
14. Общее административное право [Текст] / Под ред. Старилова. - Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 2007. - 848 с.
15. Кравченко В.В. «Контроль» и «надзор» – основные черты, различие и взаимосвязь в праве <http://jurnal.org/articles/20113/uri75.html>.

Рецензент: к.ю.н., доцент Сабырова К.Ж.