



Научная статья

УДК 349.41

<https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-3-20-22>

EDN: <https://elibrary.ru/bvvwue>

НИОН: 2003-0059-3/23-663

MOSURED: 77/27-003-2023-03-862

О соотношении земельного надзора и контроля

Карина Рейзудиновна Аливердиева

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина, Москва, Россия,

karinaaliverdieva2107@gmail.com

Аннотация. Рассмотрено соотношение земельного надзора и контроля. Указаны и раскрыты различные подходы к соотношению этих понятий, сложившиеся в доктрине. Сделан вывод о самостоятельности данных двух правовых категорий. Предложено закрепить в законодательстве конкретные стандарты понимания контроля и надзора, а в последующем — привести нормативные акты в соответствие с принятыми стандартами.

Ключевые слова: контроль, надзор, государственные органы, деятельность, соотношение, понятие

Для цитирования: Аливердиева К. Р. О соотношении земельного надзора и контроля // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 3. С. 20–22. <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-3-20-22>. EDN: BVVWUE.

Original article

On the relationship of land supervision and control

Karina R. Aliverdieva

Moscow State Law University named after O. E. Kutafin, Moscow, Russia, karinaaliverdieva2107@gmail.com

Abstract. The correlation of land supervision and control is considered. Various approaches to the correlation of these concepts that have developed in the doctrine are indicated and disclosed. The conclusion is made about the independence of these two legal categories. It is proposed to fix specific standards for understanding control and supervision in the legislation, and subsequently to bring regulations in accordance with the accepted standards.

Keywords: control, supervision, state bodies, activity, correlation, concept

For citation: Aliverdieva K. R. On the relationship of land supervision and control. Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023;(3):20–22. (In Russ.). <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-3-20-22>. EDN: BVVWUE.

Проблема соотношения «надзора» и «контроля» возникла с того момента, когда эти два термина одновременно стали использоваться в земельном законодательстве (с 1 августа 2011 г.). В тот период произошли кардинальные изменения: проведена замена термина «государственный земельный контроль» на «государственный земельный надзор».

В научной среде также отсутствует единый подход к соотношению обозначенных правовых категорий. Разграничение рассматриваемых понятий важно не только с теоретической, но и практической точки зрения, так как благодаря этому обеспечивается максимальная эффективность контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений.

На сегодняшний день ситуация еще больше осложнилась: в постановлении Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 говорится о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), в то время как в ЗК РФ ст. 71 называется государственный земельный надзор.

Отметим, что законодатель не придает значения доктринальным предложениям о разграничении понятий «контроль» и «надзор», рассматривая их как тождественные и применяя общий термин «контроль (надзор)», что находит отражение в законодательстве.

Как видим, термин «надзор» дан в скобках после слова «контроль».

О чем это может говорить? Как правило, это означает конкретизацию, и следовательно, можно воспринимать эти категории как синонимичные. Однако, научные деятели административного права надзор кардинально отграничивают от контроля [1, с. 76].

Такая противоречивость правовых норм подтверждает неоднозначность позиции законодателя: то ли эти понятия являются тождественными, или же все-таки имеются отличия. Разнообразие точек зрения относительно соотношения рассматриваемых понятий порождает определенные проблемы на практике.

На наш взгляд, такое положение дел не только отрицательно отражается на терминологическом

© Аливердиева К. Р., 2023



уровне и понимании, но и приводит к возникновению противоречий статусов и компетенций уполномоченных органов, и, как следствие, может повлиять на уровень обеспечения законности.

Итак, анализ юридической литературы позволяет все научные позиции сгруппировать следующим образом:

- 1) надзор — разновидность контроля;
- 2) контроль и надзор — тождественные понятия;
- 3) надзор — самостоятельный вид.

Так, А. Шафранов рассматривает эти понятия в широком и узком смыслах, подмечая, что «надзор в широком понимании — это форма реализации контрольной функции в рамках государственного управления. Говоря о контроле в узком смысле, указывает на смешение понятий «контроль» и «надзор» [2, с. 16].

В свою очередь, К. В. Карелин полагает, что «контроль — понятие шире надзора, и соответственно, органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, чем надзорные органы» [3, с. 74].

Не однозначен в своих утверждениях А. М. Тарасов: «Мы к понятию надзор относимся как к одной из форм контроля, т. е. контроль соотносится с надзором как общее и частное, целое и единичное. В целом контроль, считаем, реализуется, как правило, в следующих формах: проверка (различные ее виды), ревизия, инспектирование и надзор». При этом надо отметить, что в другом научном труде он использует термины «контроль» и «надзор» как синонимы [4, с. 17]. Справедливости ради, заметим, что встречаются и такие авторы, которые указывают на тождественность «контроля» и «надзора», и отмечают сложность в разграничении рассматриваемых понятий [5, с. 22].

В противовес данной позиции, в науке выделяется мнение, которое придает самостоятельное значение исследуемым понятиям. Так, С. Г. Нистратов сужает предмет надзора в пределах законности, в то время как предмету контроля придает более расширительное толкование, указав дополнительно и целесообразность [6, с. 8].

Таким образом, контроль отличается от надзора тем, что:

1) надзорные органы осуществляют свою деятельность в отношении не подведомственных им субъектов, органы контроля осуществляют конт-

рольные мероприятия в основном в отношении организационно подчиненных субъектов;

2) в рамках контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц; а в процессе надзора — меры административного воздействия;

3) органы контроля осуществляют проверку различных сторон деятельности подконтрольных объектов, а органы надзора проверяют соблюдение специальных правил.

Изложенное позволяет прийти к выводу о самостоятельности данных двух правовых категорий. Таким образом, можно утверждать, что контроль и надзор — понятия разные, нетождественные, что обосновывает необходимость в должном разграничении исследуемых категорий в законодательстве Российской Федерации. Для начала предлагаем закрепить в законодательстве конкретные стандарты понимания контроля и надзора, в последующем — привести нормативные акты в соответствие с принятыми стандартами.

Относительно непосредственно земельного надзора и контроля, то на сегодняшний день представление о нем складывается исходя из всех трансформационных идей в сфере контрольно-надзорной деятельности, в том числе, и в области земельных отношений.

Как справедливо отмечается в научной среде, «контроль и надзор — не совпадающие функции государственного регулирования земельных отношений» [7, с. 111]. Однако, в юридической литературе имеется и противоположная концепция, основанная на тождественности понятий земельного контроля и надзора. Так, Е. А. Галиновская указывает на действия уполномоченных федеральных органов государственной власти при осуществлении государственного земельного надзора (контроля), которые отслеживают соблюдение правообладателями земельных участков конкретных установленных законодательно требований в области охраны земель [8, с. 44].

М. С. Студеникина обращает внимание на проблему передачи субъектам Федерации некоторых полномочий федеральных органов по осуществлению государственного контроля и надзора за исполнением требований земельного и другого законодательства [9, с. 43].

О. В. Воронцова предлагает принятие административных регламентов взаимодействия органов



государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении муниципального земельного контроля [10, с. 1091].

Полагаем, что представленные подходы к соотношению земельного надзора и контроля не только голословны и не обоснованы, а идут вразрез с действующим земельным законодательством.

Список источников

1. Зиновьева О. А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // Lexrussica. 2013. № 6. С. 76–78.
2. Шафранов А. Разграничение контрольной и надзорной деятельности в сфере исполнительной власти // Право и жизнь. 2006. № 1. С. 5–16.
3. Погодина Н. А., Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 72–74.
4. Тарасов А. М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Государство и право. 2004. № 10. С. 15–25.
5. Галанина Л. А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
6. Нистратов С. Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012.
7. Анисимов А. П., Рыженков А. Я. Земельная функция современного государства: моногр. М. : Новый индекс, 2012.
8. Галиновская Е. А. Институт юридической ответственности как составляющая земельного правопорядка // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 41–48.
9. Студеникина М. С. Кодификация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: история, современность, перспективы развития // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 39–44.

10. Воронцова О. В. К вопросу об экологических функциях органов местного самоуправления (на примере Республики Коми) // Административное и муниципальное право. 2014. № 10 (82). С. 1091–1100.

References

1. Zinovieva O. A. Environmental control and supervision: problems of correlation in theory and legislation // Lexrussica. 2013. No. 6. P. 76–78.
2. Shafranov A. Differentiation of control and supervisory activities in the sphere of executive power // Law and life. 2006. No. 1. P. 5–16.
3. Pogodina N. A., Karelin K. V. Correlation of control and supervision in the Russian legal system // Russian Justice. 2012. No. 3. P. 72–74.
4. Tarasov A. M. Problems of legislative support of state control // State and law. 2004. No. 10. P. 15–25.
5. Galanina L. A. Organizational and legal support of control over the execution of normative legal acts in the subjects of the Russian Federation: diss. ... cand. jurid. sciences'. M., 2001.
6. Nistratov S. G. Control and supervision as guarantees of legality (theoretical and legal aspect): abstract. diss. ... cand. jurid. sciences'. Volgograd, 2012.
7. Anisimov A. P., Ryzhenkov A. Ya. The land function of the modern state: monogr. M. : New Index, 2012.
8. Galinovskaya E. A. Institute of Legal responsibility as a component of land law and order // Journal of Russian Law. 2014. No. 1. P. 41–48.
9. Studenikina M. S. Codification of the legislation of the Russian Federation on administrative offenses: history, modernity, prospects for development // Administrative law and process. 2014. No. 9. P. 39–44.
10. Vorontsova O. V. On the issue of environmental functions of local self-government bodies (on the example of the Komi Republic) // Administrative and municipal law. 2014. No. 10 (82). P. 1091–1100.

Информация об авторе

К. Р. Аливердиева — студентка Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина.

Information about the author

K. R. Aliverdieva — Student of the Moscow State Law University named after O. E. Kutafin.

Статья поступила в редакцию 08.05.2023; одобрена после рецензирования 30.05.2023; принята к публикации 07.06.2023.
The article was submitted 08.05.2023; approved after reviewing 30.05.2023; accepted for publication 07.06.2023.