

## О ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМАХ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В настоящее время систему законодательства о государственной контрольной деятельности составляют указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» и иные нормативные правовые акты, регулирующие отдельные виды государственной контрольной деятельности в Республике Беларусь, в их числе законы Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 340-З «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 5 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь», от 15 июля 1998 г. № 190-З «Об энергосбережении» и др. Всего насчитывается более 100 нормативных правовых актов, в той или иной мере затрагивающих вопросы государственной контрольной деятельности.

Анализ содержания указанных правовых документов позволяет сделать вывод об отсутствии в них единого подхода к определению понятий «контроль» и «надзор», их соотношению. В частности, в указе Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» эти понятия объединяются. На основе содержания ст. 1 закона Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 340-З «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» можно сделать заключение, что контроль и надзор – явления разные, при этом анализ содержания ст. 32 говорит о том, что надзор (в частности санитарный) включает проведение ряда мероприятий, в том числе и проведение проверок.

Различие между контролем и надзором проводится и в законах «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь», «Об энергосбережении», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и некоторых др.

Изучение законодательства указывает также на фактическое отсутствие толкования рассматриваемых понятий. В тех же единичных случаях, где они в той или иной форме имеются, эти понятия существенно различаются. Так, в соответствии со ст. 1 закона Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 340-З «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» надзор (в частности санитарный) представляет собой комплекс мероприятий по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, направленных на предупреждение, выявление, пресечение нарушений законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, согласно ст. 1 закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» контроль – это система мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды, обеспечение соблюдения юридическими лицами и гражданами, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, требований в области охраны окружающей среды, в ст. 2 закона «Об экспортном контроле» под контролем понимается «установление и осуществление разрешительного порядка». Что же касается понятия «надзор», то какое-либо его пояснение в законодательстве Республики Беларусь отсутствует.

Представляется, что такой терминологический «вакуум» в законодательстве явился одной из причин появления весьма дискуссионной понятийной конструкции «контроль (надзор)». В настоящее время она используется примерно в 10 % действующих в Республике Беларусь законодательных актах.

Проблемы законодательства, посвященного государственному контролю и надзору, видятся и в использовании в нем понятия «мониторинг». В одном случае под ним понимается система наблюдения за состоянием объектов в целях контроля (ст. 29 закона Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь»), в другом – система наблюдений за состоянием оценки и прогноза изменений (ст. 1 закона «Об охране озонового слоя», ст. 1 закона «Об охране окружающей среды»), а в третьем – система длительных регулярных наблюдений (ст. 1 закона «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС»).

Сложившаяся терминологическая проблема носит не только «внешний» характер, который, на первый взгляд, является второстепенным. Суть ее заключается в том, что в зависимости от использования этих терминов лица, осуществляющие контрольную либо надзорную деятельность, наделяются (или должны быть наделены) различными полномочиями. В одних случаях это «менее активное» и «менее глубокое» наблюдение, т. е. надзор, в других – детальная проверка всех сторон деятельности подконтрольного объекта, принятие в результате ее осуществления решений, в том числе и организационно-производственных, т. е. контроль.

Отсутствие научно обоснованного подхода к разделению контрольных и надзорных полномочий, а также единообразия в их содержании отражается в законодательстве. Так, согласно ст. 32 закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» государственный санитарный надзор включает в себя проведение: государственной санитарно-гигиенической экспертизы; государственной регистрации; социально-гигиенического мониторинга; санитарно-противоэпидемических мероприятий и т. д. Проведение экспертизы как элемента контрольной (надзорной) деятельности вытекает из содержания п. 16 указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь».

На основе содержания ст. 23 закона Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 141-З «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» можно сделать заключение о том, что экспертиза не входит в содержание надзорной деятельности, т. е. может осуществляться вне ее рамок. К аналогичному заключению об отсутствии права проведения мониторинга и экспертизы в рамках осуществления надзорной деятельности приводит содержание ст. 29, 31, 36 закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь», а также ст. 7, 34, 45 закона «Об охране окружающей среды».

Не нашел своего терминологического отражения в законодательстве Республики Беларусь, посвященном деятельности государственных контрольных и надзорных органов, институт аутсорсинга – передачи отдельных контрольных и надзорных функций сторонним, в том числе негосударственным учреждениям, предприятиям и организациям. Вместе с тем он также мог бы использоваться в области пожарного и строительного надзора. В частности в форме пожарного аудита.