

Научная статья

УДК 342, 351.9

СООТНОШЕНИЕ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СОВРЕМЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ

**Примаков Алексей Николаевич, к.ю.н., доцент, доцент кафедры
уголовного права, уголовного процесса и криминалистики, Могилевский
институт МВД, Могилев, Беларусь, alprimkrl@outlook.com**

Аннотация

Статья посвящена исследованию соотношения контроля и надзора в современной государственно-правовой доктрине. Контроль и надзор выступают важнейшими видами (направлениями) деятельности любого государства, составляя основу его системы управления, определяя эффективность и стабильность этой системы. В то же время вопросы, касающиеся контроля и надзора, в том числе и теоретико-правового характера, во многом носят проблемный характер, что в полной мере справедливо для темы соотношения контроля и надзора. С учётом этого в статье рассмотрены различные подходы к определению правовой сущности указанных понятий, а также подходы к определению их соотношения друг с другом. Проблема исследуется с учётом норм действующего Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», иных федеральных законов, регламентирующих контрольно-надзорную деятельность государства. Подчёркивается разнообразие взглядов на данную проблематику и неоднозначность нормативной основы, что выражается, в частности, в использовании законодателем такой конструкции, как «контроль (надзор)», и де-факто, и де-юре смешивающей указанные понятия, несмотря на наличие некоторых различий между ними. Исходя из рассмотренных источников формулируются авторские выводы о соотношении контроля и надзора.

Ключевые слова: контроль, контрольно-надзорная деятельность, надзор, органы контроля, органы надзора.

Статья поступила в редакцию 21.05.2025, одобрена после рецензирования 18.07.2025, принята к публикации 06.11.2025.

Original article

THE RELATIONSHIP BETWEEN CONTROL AND SUPERVISION IN MODERN STATE-LEGAL DOCTRINE

Primakov Alexey Nikolaevich, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology, Mogilev Institute of the Ministry of Internal Affairs, Mogilev, Belarus

Abstract

The article is devoted to the study of the relationship between control and supervision in modern state-legal doctrine. Control and supervision are the most important types (areas) of activity of any state, forming the basis of its management system, determining the effectiveness and stability of this system. At the same time, issues related to control and supervision, including those of a theoretical and legal nature, are largely problematic, which is fully true for the topic of the relationship between control and supervision. With this in mind, the article discusses various approaches to determining the legal essence of these concepts, as well as approaches to determining their relationship to each other. The problem is being investigated taking into account the norms of the current Federal Law "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" and other federal laws regulating the control and supervisory activities of the state. The author emphasizes the diversity of views on this issue and the ambiguity of the regulatory framework, which is expressed, in particular, in the use by the legislator of such a construction as "control (supervision)", which both de facto and de jure confuses these concepts, despite the presence of some differences between them. Based on the sources considered, the author's conclusions about the relationship between control and supervision are formulated.

Keywords: control, control and supervisory activities, supervision, control bodies, supervisory authorities.

Введение

В теоретико-правовой доктрине контроль и надзор принято рассматривать как неотъемлемую часть деятельности государства, как элемент государственной власти, обусловленный самой природой государства, причём независимо от того, на каком именно историческом этапе развития оно находится и какой политический режим в нём установился [9, с. 9]. То есть проблематика контрольно-надзорной деятельности актуальна для любого государства без исключения, особенно если учесть определённую проблемность этой деятельности.

Среди фундаментальных проблем, которые присущи рассматриваемой деятельности, выделяется вопрос терминологии, то есть определения понятий контроля и надзора, а также соотношения данных понятий друг с другом. В условиях российской правовой системы и сформировавшейся государственно-правовой доктрины пока не приходится говорить о наличии какого-либо общепринятого подхода, отсюда и необходимость поиска вариантов для определения указанного соотношения.

Основная часть

В Российской Федерации действует ряд законодательных актов, обеспечивающих правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности, но ключевым из них, по мнению автора, является Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 24.06.2025) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [3] (далее - Закон № 248-ФЗ), в ч. 1 ст. 1 которого под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий

указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия мер пресечения, устранения их последствий и (или) восстановления правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

В ч. 2 ст. 1 рассматриваемого Закона подчёркивается нацеленность контроля (надзора) на достижение общественно значимых результатов, которые в целом связаны с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. То есть указанный Закон формирует общее представление о сущности контроля (надзора), его ключевых элементах (субъектах, объекте, предмете, целях).

Помимо того, в ч. 3 ст. 1 рассматриваемого Закона приведен перечень видов деятельности, которые не охватываются понятием контроля (надзора), и к ним отнесены, в частности:

- оперативно-разыскная деятельность (ОРД), дознание и предварительное следствие;
- производство и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях;
- прокурорский надзор.

В целом перечень видов государственной и муниципальной деятельности, не подпадающих под понятие контроля или надзора, является достаточно широким, и в данном случае приводить его не представляется необходимым. Однако рассмотренная выше норма даёт возможность сформулировать некоторые выводы относительно того, что же представляет собой контроль и надзор с позиции государства.

Во-первых. регламентируемый рассмотренным выше Законом контроль (надзор) определён именно «в целях настоящего Федерального закона», то есть представленная в ст. 1 трактовка является, безусловно, узкой, и не может быть

применена для обозначения контроля или надзора в целом, в контексте его теоретического осмысления.

Во-вторых, в рамках приведённого определения понятия «контроль» и «надзор» объединены общей конструкцией «контроль (надзор)». То есть законодатель принципиально данные понятия не разграничивает, не позволяя и определить их соотношение друг с другом однозначно, хотя в литературе господствует иное видение.

Тем не менее, употребление указанной комплексной конструкции позволяет полагать, что контроль и надзор рассматриваются законодателем либо как синонимы, либо как принципиально различные составляющие одного комплексного вида деятельности - контроля (надзора).

В-третьих, достаточно широкий спектр видов деятельности государства, в том числе прямо именуемых надзором, в рамках рассмотренного выше Закона не рассматривается, что представляется весьма странным, особенно с учётом положений Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.02.2025) «О прокуратуре Российской Федерации» [1], согласно ст. 1 которого, прокуратура является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляемых надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, наряду с иными функциями.

Поэтому, рассматривая контроль и надзор, в том числе в контексте их соотношения друг с другом, принципиально важно абстрагироваться от указанного Закона с пониманием того, что рассматриваемые феномены в их теоретической правовой сущности более широки, нежели это отражено в Законе.

Нельзя не обратить внимание и на утративший ныне силу Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» [4]., ст. 2 которого государственный контроль (надзор) трактовала как проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным

предпринимателем обязательных требований. Помимо того, в указанной статье конкретизировалась и сущность мероприятия по контролю (надзору) как совокупность определённых действий должностных лиц органов государственного контроля (надзора). В этом смысле становится очевидно, что само понятие государственного контроля (надзора) является более широким в сравнении с понятием мероприятия по контролю (надзору).

В литературе подчёркивается, что законодатель не справился с терминологической задачей, упростив её внедрением конструкции «контроль (надзор)» в 2001 г. [6, с. 16]. С того времени указанная конструкция неизменно присутствуют в российском законодательстве и определённо осложняет задачу преодоления терминологической неопределённости между контролем и надзором, по крайней мере, на доктринальном уровне.

В ныне действующем Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2] тоже употребляется понятие государственного контроля (надзора), который в ст. 2 трактуется именно в качестве деятельности уполномоченных органов власти, которая нацелена на предупреждение, выявление, пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями, иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных законодательством, посредством организации и проведения проверок, организации проведения мероприятий по профилактике нарушений, мероприятий по контролю, мероприятия по пресечению, устранению последствия выявленных нарушений, а также систематического наблюдения за исполнением обязательных требований указанными субъектами.

Представленное определение достаточно подробно раскрывает суть контроля (надзора), однако тоже не позволяет сформировать точного представления о том, чем же отличается контроль от надзора. Но опираясь на указанное определение, можно с некоторой условностью прийти к выводу, что с

точки зрения законодателя контроль и надзор - это не только неразрывно взаимосвязанные, но и близкие по своей сущности виды деятельности государства, особенно если учитывать, что правовое содержание контроля и надзора включает в себя цели, задачи, функции, субъекты, объекты, формы и методы [8, с. 106]. То есть структурно контроль и надзор идентичны. Что же касается содержательной идентичности, то она под вопросом.

Например, если рассматривать задачи контроля и надзора, то в целом они состоят в обеспечении законности и дисциплины в деятельности граждан и организаций, поддержании общественного правопорядка и безопасности, выявлении и пресечении противоправных действий (бездействия) [8, с. 110]. В этом смысле совершенно обоснованно в литературе употребляется понятие контрольно-надзорной деятельности именно в качестве способа обеспечения законности [7, с. 42]. Изложенное даёт возможность сделать вывод и обоснованности применения конструкции «контроль (надзор)».

Вместе с тем, в литературе сложилось относительно устойчивая практика разграничения терминов «контроль» и «надзор», в том числе и исходя из их этимологического значения, хотя определённая синонимичность тоже присутствует [7, с. 43]. То есть определённые основания имеют подходы, в рамках которых контроль и надзор рассматриваются в качестве синонимов, и подходы, в рамках которых контроль и надзор принципиально разграничиваются.

Примечательно, что А.В. Колязина описывает надзор как часть контрольной деятельности, которая охватывает лишь проверку исполнения норм закона, подзаконного акта или индивидуального акта, отличающуюся формой деятельности. В основе же разграничения контроля и надзора указанный автор отмечает характер отношений между субъектом и объектом: если в контрольных отношениях преимущественно присутствует подчиненность, то осуществление надзора происходит по отношению к неподчиненным органам, гражданам и

организациям [7, с. 49-50]. Такой подход в целом точно отражает суть различий между контролем и надзором.

Во многом схожую позицию выражает Ю.С. Смородинова, рассматривая контроль именно в контексте управленческой деятельности, как предполагающий наблюдение, выявление, устранение нарушений. Однако, и надзор в её понимании тоже рассматривается в качестве вида управленческой деятельности, но в отношении субъектов, которые не находятся в подчинении надзирающего субъекта [10, с. 12]. Весьма спорная позиция, особенно если рассматривать надзор, например, применительно к органам прокуратуры, осуществляющим соответствующие надзорные мероприятия в отношении субъектов, ни коим образом от неё независимых и в полной мере самостоятельных. В этом смысле надзор вряд ли уместно рассматривать как вид управленческой деятельности, а если такое допустимо, то лишь в отдельных исключительных случаях.

Примечательно, что во многих научных исследованиях акцент делается именно на контрольно-надзорной деятельности в целом. Применительно к ней рассматриваются те или иные особенности, в том числе формы деятельности [9, с. 64]. Однако, использование такого подхода не даёт возможности выделить принципиальные различия между контролем и надзором как неотъемлемыми составляющими такого рода деятельности.

Тем не менее, и применительно к контролю, и применительно к надзору можно отметить комплексный межотраслевой характер [9, с. 9-10].

Примечательно, что в литературе высказываются даже идеи о выделении относительно самостоятельной власти, именуемой контрольно-надзорной [9, с. 10]. С учётом этого как контрольная, так и надзорная деятельность может быть рассмотрена именно как деятельность властная.

Д.К. Дитрих совершенно обоснованно отмечает, что с учётом современного состояния законодательства корректное разграничение контроля и надзора оказывается невозможным. Даже в пределах отдельных нормативных

актов терминологическое единство не прослеживается, а само содержание контроля и надзора остаётся дискуссионным вопросом [5, с. 380]. Соглашаясь с данной позицией, нельзя не признать принципиальной важности поиска как сходств, так и различие между контролем и надзором, ведь данные виды деятельности так или иначе во многих случаях упоминаются врозь.

Для выявления принципиального отличия надзора уместно обратиться к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». Исходя из его норм, надзор не предполагает прямого вмешательства в деятельность поднадзорного субъекта и прямого применения мер принуждения, при этом реализуется в отношении субъектов, которые не находятся в подчинении органов прокуратуры. Такой взгляд на сущность надзора вполне уместно распространить и на иные случаи надзора. А это уже позволяет формулировать определённые выводы о соотношении контроля и надзора друг с другом.

Заключение

Закон не содержит норм, которые бы позволяли однозначно отграничить контроль от надзора. Однако, исходя из анализа литературы и законодательства, можно выявить определённые различия, по крайней мере на теоретическом уровне. Надзор не предполагает прямого вмешательства в деятельность поднадзорного субъекта, причём сами поднадзорные субъекты в отношениях подчинённости с надзорным органом не находятся. В этом смысле не прослеживается и управленческая составляющая надзора. Контроль же, как правило, реализуется в отношении подчинённых субъектов и предполагает возможность вмешательства в деятельность подконтрольного. Но выделяемые различия носят условный характер, в связи с чем законодатель уже давно принял решение рассматривать контроль и надзор в их взаимосвязи, хотя в отдельных государственных структурах данные виды деятельности принципиально различаются.

Исходя из этого, автор считает, во-первых, принципиально невозможным рассмотрение контроля и надзор в качестве синонимов, полагая, что это

различные виды деятельности; во-вторых, их цели и (или) задачи состоят в предупреждении, выявлении, пресечении противоправных деяний, но разными методами: в рамках надзора имеет место, как правило, опосредованное влияние, в рамках контроля - прямое.

Список литературы

1. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-І (ред. от 03.02.2025) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
2. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч.І). Ст. 6249.
3. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 24.06.2025) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. І). Ст. 5007.
4. Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (ч. І). Ст. 3436 – утратил силу.
5. Дитрих Д.К. Контроль и надзор: проблемы терминологии в российском законодательстве // Вопросы российского и международного права. 2023. Т. 13, № 9А. С. 377-383.
6. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ; ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2023. 232 с.

7. Колязина А.В. Государственный контроль и надзор в жилищнокоммунальном хозяйстве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. 246 с.
8. Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования: монография / под науч. ред. А.В. Мартынова. Н. Новгород: Изд-во НГУ им. Н.И. Лобачевского, 2021. – 251 с.
9. Романов С.А. Контрольно-надзорные органы в механизме современного российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023. 176 с.
10. Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015. 210 с.

References

1. Federal'ny`j zakon ot 17.01.1992 № 2202-I (red. ot 03.02.2025) «O prokulture Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel`stva RF. 1995. № 47. St. 4472.
2. Federal'ny`j zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ (red. ot 26.12.2024) «O zashhite prav yuridicheskix licz i individual`ny`x predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal`nogo kontrolya» // Sobranie zakonodatel`stva RF. 2008. № 52 (ch.I). St. 6249.
3. Federal'ny`j zakon ot 31.07.2020 № 248-FZ (red. ot 24.06.2025) «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal`nom kontrole v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel`stva RF. 2020. № 31 (ch. I). St. 5007.
4. Federal'ny`j zakon ot 08.08.2001 № 134-FZ «O zashhite prav yuridicheskix licz i individual`ny`x predprinimatelej pri provedenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora)» // Sobranie zakonodatel`stva RF. 2001. № 33 (ch. I). St. 3436 – utratil silu.
5. Ditrix D.K. Kontrol` i nadzor: problemy` terminologii v rossijskom zakonodatel`stve // Voprosy` rossijskogo i mezhdunarodnogo prava. 2023. T. 13, № 9A. S. 377-383.

6. Zy`ryanov S.M. Gosudarstvenny`j kontrol` (nadzor): monografiya. M.: IZiSP pri Pravitel`stve RF; OOO «YuRIDICHESKAYa FIRMA KONTRAKT», 2023. 232 s.
7. Kolyazina A.V. Gosudarstvenny`j kontrol` i nadzor v zhilishhnokommunal`nom khozyajstve: dis. ... kand. yurid. nauk. Saratov, 2018. 246 s.
8. Konceptiya pravovogo regulirovaniya ispol`zovaniya informacionny`x tehnologij v sfere gosudarstvennogo kontrolya i nadzora v usloviyax «cifrovoj e`konomiki»: rezul`taty` issledovaniya: monografiya / pod nauch. red. A.V. Marty`nova. N. Novgorod: Izd-vo NGU im. N.I. Lobachevskogo, 2021. – 251 s.
9. Romanov S.A. Kontrol`no-nadzorny`e organy` v mexanizme sovremennogo rossijskogo gosudarstva: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2023. 176 s.
10. Smorodinova Yu.S. Kontrol` i nadzor v deyatel`nosti organov ispolnitel`noj vlasti sub`ektov Rossijskoj Federacii (administrativno-pravovoj aspekt): dis. ... kand. yurid. nauk. Volgograd, 2015. 210 s.