СООТНОШЕНИЕ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА НА ПРИМЕРЕ ОТДЕЛЬНЫХ КРИТЕРИЕВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

М.Д. Ягунова[1], *магистрант*
И.Н. Кремёнов[2], *канд. юрид. наук, доцент*
[1]Калининградский филиал Московского финансово-юридического университета МФЮА
[2]Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России
[1,2](Россия, г. Калининград)

DOI:10.24412/2500-1000-2025-10-2-343-347

Аннотация. *В данном исследовании сравнительному анализу подвергается функциональная характеристика юридических дефиниций «контроль» и «надзор». Данные категории рассматриваются на отдельных примерах существующих систем государственного управления. Помимо указанного, предпринимается попытка юридически-правового и логического разграничения данных понятий с учетом аспектов, влияющих на их концептуальное восприятие. Вместе с этим, в заключительных положениях вносятся авторские предложения, которые в дальнейшем могли бы позитивным образом повлиять на дальнейшее научное обсуждение и осмысление указанных вопросов.*

Ключевые слова: *государство, управление, законодательство, соотношение, контроль, надзор, отдельные аспекты.*

Обращая внимание на глобальные трансформации., происходящие в современном мире, становиться очевидно, что эти изменения затрагивают практически все направления государственного устройства, долгое время считавшиеся устоявшимися. Данная ситуация не обходит и Российскую Федерацию, вынужденную идти в фарватере текущих перемен.

К примеру, актуальные преобразования политического процесса в большей степени отличаются сменой однополярного мира, с глобальным доминированием Соединенных Штатов Америки и их союзников, на переход к новому укладу с множеством игроков, способных оказывать влияние, учитывая свои региональные и иные особенности. Социально-гуманитарная сфера отличается смещением наиболее значимых векторов в сторону изменения наполнения и структуры общества, возникновением разнообразных общественных движений, вопросами переселения или миграции, экологической повесткой и прочее. Экономические предпосылки затрагивают экзистенциональные аспекты национальной безопасности, связанные с уходом от единой доминирующей резервной мировой валюты к крипто- или мультивалютной системе, повсеместной санкционной фрагментацией финансовых секторов, разделу на противоборствующие блоки, охватывающие свои отдельные сферы влияния, а также учет ряд государств, стремящихся сотрудничать с обоими сторонами для достижения желаемых государственных интересов.

Так или иначе, эти и другие существующие глобальные предпосылки косвенно или напрямую затрагивают юридические положения, призванные поддерживать стабильность развития Российской Федерации и обеспечивать возможности ее беспрепятственного последовательного развития. Данная ситуация предполагает актуализацию положений действующего законодательства и разграничения наиболее значимых-ключевых понятийных парадигм. С учетом положений главного закона страны – Конституции РФ, это является безусловной обязанностью государства перед населением. В ст. 71 Конституции РФ отмечается, что в ведении РФ находится, в том числе, контроль за соблюдением положений Конституции РФ и федеральных законов при их принятии и изменении [1]. В 2025 году в ходе совещания с членами правительства РФ президент В.В. Путин отметил, что контрольно-надзорная деятельность «должна защищать общество, государство, граждан от всего, что называется недобросовестностью со стороны государства, со стороны любых, в том числе коммерческих структур, но не должна ограничивать свободу, не должна быть забюрократизированной и мешать развитию» [2].

Казалось бы, уместно задаться вопросом, является ли контрольно-надзорная деятельность совместным единым обособленным процессом и какие пределы его воздействия на глобальные процессы, происходящие в мировой геополитике? Отметим, что авторское мнение исходит из того, что для юридической определенности нет не значительных нюансов и верное толкование данных определений-процессов как совместных или обособленных дефиниций в конечном счете способно повлиять на победы или поражения в конкурентном соперничестве между государствами и их традиционными правовыми системами. Данные смыслы показательно раскрывают антиномные и дихотомные рассуждения о природе вещей, как классификации понятий, которые нельзя отнести ни к абсолютно верным, ни к ложным. В то же время, по отдельности оба понятия считаются справедливыми, несмотря на то, что по своей природе и являются взаимоисключающими суждениями.

Концептуальные размышления также подтверждает статистика контрольно-надзорной деятельности ведомств по итогам первой половины года свидетельствующая о том, что с 1 января 2025 года внедрение полноценного риск-ориентированного подхода к назначению проверок привело к некоторому сокращению их общего числа. В секретариате вице-премьера главы аппарата Белого дома Дмитрия Григоренко, за шесть месяцев оно уменьшилось на 1,4% (до 141 тыс.) по сравнению с аналогичным периодом 2024 года. При этом плановые проверки сократились существенно – на 13% год к году (до 20 тыс.), а внеплановые показали незначительный рост – на 0,8% (до 121 тыс.) [3].

Данная статистика в очередной раз подтверждает всю важность указанного направления государственной деятельности и его исключительное влияние на элементы государственного устройства Российской Федерации.

Главное, что необходимо учитывать при поиске наиболее подходящего термина для того типа деятельности, осуществление которого регулируется Законом № 248-ФЗ и Законом № 294-ФЗ, – это то, что сама эта деятельность неоднородна, она включает в себя сбор данных, анализ, планирование, рассмотрение обращений, издание актов управления, проведение проверок, документирование, выдачу предписаний и проверку их исполнения, обжалование действий (бездействия) и решений инспекторов, контроль за деятельностью инспекторов и т.д. В нее включалось принятие уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности, а в современном представлении – профилактика нарушений обязательных требований. Законность всей этой деятельности составляет предмет прокурорского надзора. Очевидно, что все это не охватывается ни термином «контроль», ни термином «надзор», ни каким-либо их сочетанием. Дополнение их определениями «государственный», «муниципальный», «федеральный», «региональный» проблемы не решает [4, с. 18].

В том числе это определяет то, что на сегодняшний день точки зрения о толковании природы контроля и надзора расходятся, все научные школы занимают и отстаивают свое мнение. Так, изучив различные позиции по обозначенной проблематике сгруппируем сторонников трех основных направлений:

1. Контроль – более обширное понятие нежели надзор и включает его в себя, то есть надзор является неотъемлемой частью контроля (Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, В.М. Савицкий, О.В. Токарев и др.);

2. Контроль и надзор являются тождественными понятиями и справедливо их обобщить определением контрольно-надзорная деятельность (А.П. Алехин, Ю.А. Андреева, Л.А. Галанина, В.А. Парыгина, Ю.Н. Старилов, А.А. Тадеев, В.С. Чернявский и др.);

3. Контроль и надзор являются различными видами государственной деятельности, связанной с вопросами управления (В.П. Беляев, И.В. Бородушко, В.Г. Даев, Е.А. Кочерин, М.Н. Маршунов, С.Г. Нистратов, Н.Е. Осичкина, М.С. Студеникина и др.).

Т.Э. Рождественская, используя синергетический подход, обосновала, что понятия «надзор» и «контроль» пересекаются с точки зрения своего объема (согласно математической терминологии, представляют собой пересекающиеся, но не совпадающие «круги Эйлера»), но различаются по целям и могут быть различными направлениями деятельности одного и того же органа [5, с. 223].

Вместе с тем, на наш взгляд, наиболее полно и справедливо звучит мнение К.В. Маслова, который отмечает тот факт, что обе категории «контроль» и «надзор» выступают ключевыми понятиями, обусловливающими формы и направления административной деятельности. Законодателем на сегодняшний день не сформулированы определения понятий «контроля» и «надзора», не определено их соотношение, что порождает как теоретические споры, так и правоприменительные коллизии. Указанные противоречия могут быть разрешены путем нормативного определения дефиниций [6, с. 88].

В поддержку мнения автора приведем примеры некоторых критических областей государственного управления, которые могут быть затронуты указанными выше разночтениями.

Во-первых, рассмотрим главу 7 Конституции РФ, посвященную судебной власти. Статья 125 устанавливает, что Конституционный суд РФ – это высший судебный орган конституционного контроля в стране, а статья 126 говорит, что Верховный суд РФ – это высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам подсудным судам общей юрисдикции. Он осуществляет судебный надзор за их деятельностью [1]. Таким образом, в первом случае, необходимо осуществлять контроль, а во втором, заниматься надзором. Заметим, что про объединяющую контрольно-надзорную деятельность речи не идет, что оставляет возможность двоякого толкования норм права и соответственно, различного применения одного и того же функционала двумя высшими судебными инстанциями.

Во-вторых, рассмотрим данный вопрос на более частном примере, таком как деятельность уголовно-исполнительной системы. В этой весьма специальной сфере функционирует надведомственный контроль со стороны Министерства юстиции РФ, ведомственный контроль со стороны главного контрольно-ревизионного управления ФСИН России, вневедомственный контроль, осуществляемый разнообразными государственными органами, которые осуществляют его в соответствии с федеральными законами или нормативными правовыми актами Президента РФ, общественный контроль, который осуществляет Общественная палата, общественные советы, различные общественные организации, объединения и др. Вместе с тем прокуратура Российской Федерации уполномочена проводить подавляющую часть надзорных мероприятия за ведомством, что вновь нас заставляет осмысливать функциональные различия между данными видами деятельности создавая искажения понятийного ряда.

Существуют и иные позиции, указывающие на противоположное. Р.Н. Самойлюк и Е.А. Вызулина иначе воспринимают контрольно-надзорную деятельность полиции, считая, что она является специфической формой или разновидностью деятельности. Отмечают, что в доктрине нет единого понимания административного надзора и следует определить место административного надзора в системе государственного управления. Как уже отмечалось выше, административный надзор фактически отождествляется с контролем, являясь при этом его специфической формой или разновидностью деятельности. Однако, в последнее время административный надзор отделяют от понятия контроль. Более того надзору придают более широкое толкование и превалирующее значение, так как государство сосредоточивает внимание на осуществлении надзорной деятельности [7, с. 114].

В-третьих, масштабируем рассматриваемый вопрос различий между контролем и надзором на все без исключения направления государственного управления, как обязательной и необходимой составляющей государственной деятельности (внешняя политика – обеспечение обороны, безопасности, экономические вопросы, интернационалистические устремления и др.; внутренняя политика – социальные аспекты, аграрная политика, экономическая независимость, культурное развитие, региональная, а также муниципальная политика и др.):

- *На основании искомого предмета контрольно-надзорных мероприятий.* В случае «контроля» им является установление как законности, так и целесообразности рассматриваемой деятельности. Надзор узконаправлен на соблюдение исключительно законности, без каких-либо сопутствующих дополнений;

- *Исходя из объема полномочий по контрольно-надзорным мероприятиям.* Как пра-

вило контролирующими органами затрагивается оперативная, хозяйственная и иная деятельность объекта контроля. Наряду с этим у надзорных органов полномочия ограничены, запрещая доступ к отдельным направлениям финансово-хозяйственной деятельности объекта.

- *Опираясь на объект наблюдения, в отношении которого проводятся контрольно-надзорные мероприятия.* Как правило, контроль проводится в отношении не ограниченного круга как физических, так и юридических лиц. Надзор же воздействует на заранее определенные направления и круг лиц установлен достаточно четко (заданные группы граждан, должностные лица, организации, осуществляющие конкретный вид деятельности или зависимо от формы собственности).

В этой связи, рассмотрев конкретные различия рассматриваемых дефиниций, трудно не согласиться с мнением А.Ю. Чикунова, который полагает, что необходимо на законодательном уровне регламентировать терминологию, функциональную ориентированность относительно деятельности контрольных и надзорных структур. Для этого следует произвести оценку действующего законодательства на предмет выявления пробелов в рассматриваемой проблематике, а затем унифицировать теоретические подходы сложившуюся в законодательстве и правоприменительных органов практику для определения контроля и надзора. Результат данных мероприятий предполагается в радикальном разделении данных автономных понятий на законодательном уровне, а именно, признать надзорные полномочия исключительно за специальными государственными органами, специализирующиеся на узконаправленном виде надзора, наделенными властно-распорядительными полномочиями по принятию мер принудительного характера с наличием строгих юридических санкций за их неисполнение, (например, за органами прокуратуры, юстиции, государственными органами, осуществляющими санитарно-эпидемиологический надзор, геодезический надзор, пожарный надзор, строительный надзор, надзор за соблюдением трудового законодательства и т.д.), а все остальные структуры отнести к контрольным [8, с. 173-178].

В заключении хотелось бы подчеркнуть, что сам факт поиска научным сообществом соотношения контроля и надзора является некоторым оксюмороном и допущенной ранее досадной юридической неточностью. Это нужно признать и вести работу по исправлению ситуации. Хотелось бы призвать отойти от некоторой академичности в подходах к решению данной проблематики и сделать больший упор на необходимости верного текущего правоприменения, что вполне достижимо с учетом грамотного правотворчества и имеющегося положительного опыта. Таким образом, нормативные акты закрепляют и уточняют отношения между всеми акторами, государством и обществом. Поэтому, они должны быть направлены на обеспечение безопасности человека и гражданина, признание ценностей личности, уважение его достоинства, защиты от произвола, создание всех необходимых условий для нормального существования и развития личности [9, с. 49].

В рамках постановки вопросов для дальнейшего научного обсуждения видится верным предложить следующее:

1. Необходимо нормативно включить понятия «контроль» и «надзор» в Федеральные законы № 248-ФЗ и № 294-ФЗ, разграничив их как отдельные, самостоятельные функции органов государственного управления, отличие которых заключается в направленности и широте распространяемого действия, а также в конечном результате. Возможно, целесообразно внести поправки и в Конституцию РФ касаемо данной части.

2. Определить отдельно круг контрольных ведомств и отдельно круг надзорных инстанций с учетом их целей и решаемых задач.

3. Четко прописать структуру, характеристики, признаки, полномочия и иные ключевые критерии для каждого из данных двух отдельных направлений деятельности.

Таким образом, на наш взгляд возможно придать юридической форме практикоориентированное содержание. Ведь как говорил Марк Туллий Цицерон: «Управлять – значит предвидеть, а предвидеть – значит много знать».

Что же касается повышения эффективности, как вопросов контроля так и надзора, то предлагаем их дальнейшее совершенствование по следующим направлениям: принимая в

расчет практику их применения целесообразно периодически последовательно актуализировать деятельность с учетом текущей обстановки; социальная ориентированность контрольных и надзорных органов позволит стимулировать позитивное поведение подконтрольных (поднадзорных лиц); постоянное обучение (повышение квалификации) сотрудников уполномоченных органов в сочетании с разработкой специальных образовательных площадок (программ); создание систем цифрового управления инцидентом; повышение степени свободы проверяющих, как фактор самостоятельной оценки сотрудником выполнения обязательных требований; по наиболее критичным и массовым типам нарушений создавать новые рисковые индикаторы (увеличивать их число).

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) / КонсультантПлюс.

2. Путин: контрольно-надзорная деятельность должна защищать государство и граждан / Москва, Совещания с членами правительства РФ 23.01.2025 // Официальный сайт ПРАЙМ. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.1prime.ru/20250123/putin-854408281.html.

3. В правительстве подвели итоги нового подхода к проверкам бизнеса / Москва, 25.07.2025 // Официальный сайт Коммерсантъ. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/7909674.

4. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2023. – 232 с.

5. Рождественская, Т.Э. К вопросу о соотношении понятий «надзор» и «контроль» в праве / Т.Э. Рождественская // Вопросы экономики и права. – 2011. – № 42 – С. 219-224.

6. Маслов К.В. О соотношении понятий контроля и надзора / К.В. Маслов // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 1. – С. 85-90.

7. Самойлюк, Р.Н. К вопросу о соотношении понятий контроля и надзора в административной деятельности полиции / Р.Н. Самойлюк, Е.А. Вызулина // Наука. Мысль. – 2023. – № 9. – С. 114-118.

8. Чикунов А.Ю. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» в российской правовой системе / А.Ю. Чикунов // Молодой ученый. – 2018. – № 43 (229). – С. 173-178.

9. Воробьев С.М. Обеспечение прав и свобод человека на основе соотношения принципов нормотворчества и законности / С.М. Воробьев, В.Е. Лапшин, А.Г. Грунин // Теория государства и права. – 2021. – № 2(22). – С. 48-56.

THE RELATIONSHIP BETWEEN CONTROL AND SUPERVISION USING EXAMPLE OF INDIVIDUAL CRITERIA OF PUBLIC ADMINISTRATION

M.D. Yagunova[1], *Graduate Student*
I.N. Kremenov[2], *Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*
[1]Kaliningrad Branch of the Moscow University of Finance and Law MFUA
[2]Kaliningrad Branch of the Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
[1,2](Russia, Kaliningrad)

Abstract. *This study provides a comparative analysis of the functional characteristics of the legal definitions of «control» and «supervision». These categories are examined using specific examples of existing public administration systems. Furthermore, an attempt is made to legally and logically differentiate these concepts, taking into account aspects that influence their conceptual understanding. In conclusion, the author offers suggestions that could positively influence further scholarly discussion and understanding of these issues.*

Keywords: *state, management, legislation, relationship, control, supervision, individual aspects.*