

Секция «Юриспруденция: актуальные вопросы правотворчества и правоприменения
(СИУ РАНХиГС)»

**Соотношение понятий "контроль" и "надзор" в
административно-управленческой деятельности**

Кругляков Антон Алексеевич

Студент (бакалавр)

Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ, Новосибирск, Россия

E-mail: kruglyakovanton.06@gmail.com

Проблема соотношения понятий «контроль» и «надзор» имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Нечёткое нормативное разграничение может привести к дублированию полномочий и снижению эффективности государственного управления. Ко всему прочему, с принятием в 2020 году федерального закона от 31.07.2020 №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» назрела важная необходимость в переосмыслении традиционных подходов к вопросу дефиниции.

Слово «контроль» было заимствовано в русский язык в первой трети 18 века. Оно пришло из французского лексикона, где *controle* – результат сращения двух слов: *contre* («против») и *gole* («список»). Дословно можно перевести данное понятие как «проверка счетов». В современном государственном управлении контроль определяется как специально урегулированная положениями законодательства деятельность уполномоченных государственных органов и должностных лиц по наблюдению за деятельностью подконтрольного объекта для выявления отклонений такой деятельности от регламентированных требований. Как указывает В.П. Беляев «цель государственного контроля – охрана конституционного строя, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, повышение эффективности государственного управления, а также обеспечение законности и правопорядка». Важно отметить, что осуществление государственного контроля способствует реализации государственной политики в разных сферах общественной жизни. Что касается надзора, то он прежде всего связан с деятельностью органов исполнительной власти и специально уполномоченных должностных лиц по систематическому наблюдению за единообразным и точным соблюдением и исполнением физическими и юридическими лицами норм права в сфере государственного управления. Целью надзора выступает обеспечение правопорядка в сфере государственного управления. В советском праве традиционно контроль рассматривался как более широкая категория, которая охватывала наблюдение, проверку, анализ и корректировку деятельности подчинённого субъекта. Надзор понимался как «ограниченный контроль», в большинстве своём за соблюдением специальных норм, например, санитарных, пожарных и др. в отношении организационно неподчинённых объектов. Между тем, представители современной науки, такие как Ю.Е. Аврутин и А.Ф. Ноздрачёв, указывают на размывание чётких границ между этими двумя понятиями: зачастую складывается так, что органы надзора получают право давать обязательные для исполнения предписания, а органы контроля – применять профилактические меры.

Представляется возможным провести небольшой анализ по разграничению этих двух понятий. Во-первых, объектом контрольной проверки является качественные показатели деятельности подконтрольных субъектов, в надзорной системе объект – это соблюдение правовых норм участниками. Во-вторых, основной целью контрольной деятельности является оценка эффективности и целесообразности принимаемых решений и деятельности в целом. Надзор же своей целью ставит обеспечение законности и безопасности в конкретной сфере (например, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения). По

методам воздействия можно сказать следующее: контролирующие органы применяют такие меры, как дача обязательных указаний, отмена принятых решений. Органы надзора прибегают к более суровым средствам – выдаче предписаний об устранении нарушений, приостановление деятельности, и даже привлечению к административно-правовой ответственности. Это является традиционным разграничением двух рассматриваемых понятий.

Но с принятием федерального закона №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре). . . », в котором используется составной термин «контроль (надзор)», мы можем говорить о таком явлении, как конвергенция понятий. На основании статьи 1 настоящего закона, под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление, а также пресечение нарушений обязательных требований. Она осуществляется в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных для исполнения требований, выявления их нарушений и принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. То есть ключевой новеллой является то, что закон №248-ФЗ в статье 1 объединяет понятия «контроль» и «надзор», а не разделяет их. Нормативно-правовой акт также определяет, что не относится к такого рода мероприятиям. Это, в частности, оперативно-розыскные и следственные действия, а также прокурорский надзор. Следует сказать, что в основе нового закона лежит риск-ориентированный подход, который направлен на достижение общественно значимых результатов и минимизацию вреда охраняемым законом благам и ценностям. На законодательном уровне закрепляется приоритет профилактических мероприятий над проверочными, а также не допускается оценка работы по количественным показателям, важное внимание уделяется качественным критериям. А вот разграничение полномочий между уровнями власти стало одним из немногих сохранившихся различий. На уровне федерации используется единый термин «контроль (надзор)», на муниципальном уровне используется только понятие «контроль», т.е. «надзора» как отдельной категории законодателем не предусмотрено.

Резюмируя вышесказанное, можно сказать, что с усложнением и разнообразием общественных отношений, развитием законодательства традиционное соотношение понятий «контроль» и «надзор» изменилось. Ключевым фактором, приведшим к таким преобразованиям, стало принятие Федерального закона №248-ФЗ. Законодатель отказался от отдельного регулирования контроля и надзора, введя единое легальное определение. Современная административно-управленческая деятельность всё чаще оперирует категорией контрольно-надзорной функции в качестве единого рода деятельности, поэтому стало возможным унифицировать исследуемые в данной статье понятия.

Источники и литература

- 1) Нахапетян М. М. К вопросу о соотношении контроля и надзора в российском административном праве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2017. — №5 (118). — С. 98–106.
- 2) Погодина Н. А. Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе//Российская юстиция. 2012. № 3. С. 13; Тарасов А. М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля. С. 17, 20–21.
- 3) Погодина Н. А., Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 7.

- 4) Чикунов, А. Ю. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» в российской правовой системе / А. Ю. Чикунов. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2018. — № 43 (229). — С. 173-178.
- 5) Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ (ред. от 29.12.2025) "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2026)