

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Дата поступления рукописи в редакцию: 17.07.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-8-350-355

Дата принятия рукописи в печать: 06.08.2026 г.

КУРДЮКОВА Юлия Сергеевна,
ассистент кафедры теории и истории государства
и права, административного права Томский
государственный университет,
e-mail: kurdykova1997@icloud.com

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Аннотация. В рамках настоящего исследования были проанализированы вопросы о соотношении таких правовых категорий, как государственный контроль и надзор в рамках теории административного права. Дискуссия о соотношении категорий «контроль» и «надзор», а также назначения «контроля» и «надзора» в правоприменительной деятельности, продолжается в юридической литературе на протяжении длительного времени, и по-прежнему, среди ученых отсутствует единое мнение по рассматриваемому вопросу. Принятием Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» было обозначено отсутствие четкого разграничения между категориями «государственный контроль» и «надзор»; законодатель напротив отождествил оба понятия, что в аспекте правоприменительной деятельности ведет к заблуждению. На законодательном уровне подобное смешение анализируемых понятий вносит хаос в правоприменительной деятельности, ведет к стиранию четкого разграничения полномочий внутри системы контрольно-надзорных органов. В рамках настоящего исследования автором предпринята попытка проанализировать позиции ученых-правоведов, отраженные на страницах научной литературы, а также ученых смежных гуманитарных специальностей относительно содержания категорий «контроль» и «надзор», их соотношение между собой. Автором предпринята попытка сформировать самостоятельные термины «административный контроль» и «административный надзор» с учетом мнения советских и отечественных ученых-административистов, а также принимая во внимание отдельные аспекты практической деятельности.

Ключевые слова: государственный контроль, государственный надзор, контрольно-надзорная деятельность, правоприменительная деятельность, административный надзор, административное право, государственный аппарат, государственная власть.

KURDYUKOVA Yulia Sergeevna,
Assistant Professor, Department of Theory and History of State and
Law, Administrative Law Tomsk State University

TO THE QUESTION OF THE CORRELATION OF CONTROL AND SUPERVISION IN ADMINISTRATIVE LAW

Annotation. This study analyzes the relationship between the legal categories of state control and supervision within the theory of administrative law. The debate over the relationship between the categories of "control" and "supervision," as well as the purposes of "control" and "supervision" in law enforcement, has been ongoing in the legal literature for a long time, and scholars remain divided on this issue. The adoption of Federal Law No. 248-FZ "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" of July 31, 2020, highlighted the lack of a clear distinction between the categories of "state control" and "supervision." Instead, the legislator equated the two concepts, which is misleading in terms of law enforcement. At the legislative level, such a confusion of the analyzed concepts introduces chaos into law enforcement and blurs the clear delineation of

powers within the system of regulatory and supervisory bodies. In this study, the author attempts to analyze the positions of legal scholars, as reflected in the academic literature, as well as scholars in related humanities disciplines, regarding the content of the categories "control" and "supervision" and their relationship. The author attempts to formulate independent terms, "administrative control" and "administrative supervision," taking into account the opinions of Soviet and Russian scholars specializing in administrative law, as well as certain aspects of practical activity.

Key words: *state control, state supervision, control and supervisory activities, law enforcement activities, administrative supervision, administrative law, state apparatus, state power.*

Становление и эффективное функционирование правового государства с одновременной активизацией правотворческой и правоприменительной деятельности в действующих ветвях власти возможно исключительно при условии достаточного развития законности, установлении правопорядка как на уровне общественных отношений, так и на уровне деятельности федеральных, региональных и местных органов власти.

В сложившихся условиях рыночной экономики набирают обороты вопросы, связанные с недопущением совершения органами власти противоправных действий, в частности, путем посягательства на права и интересы человека и гражданина, создание эффективной системы по борьбе с преступностью и коррупционными преступлениями, и как следствие, создание максимально эффективного механизма ключевая цель которого защита прав, свобод и законных интересов участников правоотношений.

Сегодня невозможно представить развитие современного правового государства в отрыве от принципа законности, предполагающего неукоснительное и строгое следование положениям действующего законодательства. При этом, важно соблюдать «баланс»: при четком следовании закону должны соблюдаться права и законные интересы человека и гражданина, вмешательство государства в жизнь человека должно быть сведено к минимуму.

Концепция развития правового государства видится в подконтрольности государственной власти обществу: именно подобный формат взаимодействия общества и государства в максимальной степени способствует формированию правового государства за счет того, что на первое место ставятся интересы общества, а не его отдельных привилегированных слоев.

При рассмотрении отдельных гарантий законности важно обратить внимание на рассматриваемые нами в рамках настоящей статьи правовые категории «контроль» и «надзор», именно они являются фундаментом эффективного функционирования режима законности.

Следует отметить, что категории контроля и надзора длительное время обсуждаются на страницах научной литературы, существует большое

количество дискуссий, как среди ученых-правоведов, административистов, так и практикующих юристов.

В связи с этим, необходимо детально рассмотреть правовые категории «контроль» и «надзор» в рамках административного права, а также проанализировать их соотношение, поскольку понимание сущности и значение каждого из рассматриваемых явлений является важным как для развития научной дисциплины, так и в практической деятельности.

Правовая категория «контроль» при рассмотрении ее в качестве одного из постулатов законности может реализовываться в двух базовых направлениях:

Как совокупность мер по контролю за надлежащей и эффективной работой структурных элементов системы органов государственного аппарата, а также органов местного самоуправления; четкое соответствие осуществляемой ими профессиональной деятельности требованиям действующего законодательства;

Как совокупность средств и методов по контролю за исполнением законодательства в части предоставления гарантий и соблюдением прав и законных интересов человека и гражданина в ходе осуществления профессиональной деятельности органами государственной власти, органами местного самоуправления, а равно их должностными лицами.

В юридической литературе достаточно часто обращаются к анализу правовой категории «контроль» при изучении вопросов и проблем присущих социальному управлению. В этой связи авторы рассматривают «контроль» как средство, фактор, элемент, функцию, деятельность, систему, условие, явление, институт, метод, правомочие, атрибут и пр.

При рассмотрении категории «контроль» в аспекте таких наук, как философия, юриспруденция и социология, следует отметить, что в каждой из представленных наук вкладывается свой специфический смысл в анализируемое в рамках настоящей статьи понятие. Углубляясь в юриспруденцию, а именно в трактовку термина «контроль» с позиции административного права, отмечаем, что единой позиции ученых относительно содер-

жания данного термина нет.

Обобщая ныне существующие точки зрения ученых относительно содержания термина «контроль», можно условно разделить сторонников той или иной точки зрения на два лагеря: одни в качестве контроля определяют процессы, происходящие в рамках конкретной замкнутой системы (к примеру, государство, общество, орган власти), ключевой целью рассматриваемых процессов выступает обеспечение стабильности и устойчивости внутри нее.

Вторая группа ученых высказывает точку зрения согласно которой «контроль выступает единой системой всех социальных регуляторов (в том числе, государственные и общественные институты, право, мораль, традиции, установки и пр.).

В литературе можно встретить точку зрения, согласно которой «контроль - это механизмы, регулирующие общественные отношения посредством формирования, поддержания и воспроизведения определенных стандартов, образцов, типовых масштабов поведения людей, определения конкретных прав и обязанностей каждого человека». [2, с. 164]

Резюмируя анализ приведенных определений категории «контроль» следует отметить, что авторы стремятся к разработке универсального определения, при этом каждое из определений сформулировано через призму интересов представителей определенного научного направления – философия, управление, политика и пр. В целом, согласится можно с каждым из приведенных определений, поскольку для них характерно единая позиция согласно которой содержанием «контроля» выступают совокупность мер, средств, инструментов, направленных на приведение отношений, действий к существующим стандартам.

Контроль в области государственного управления является одним из фундаментальных инструментов по установлению режима законности. В.Н. Гаращук указывал на то, что «именно контроль является одним из способов по обеспечению законности и дисциплины в системе государственного управления». [5, с. 36-38]

В целях формулирования определения «контроль» в качестве административно-правовой категории, следует детально проанализировать его структурные элементы, их характерные особенности, а также дать оценку роли и месту среди других составляющих законности.

Изначально требуется обратиться к характеристике признаков контроля именно как одной из гарантий законности. Важно обратить внимание, что в юридической литературе по данному вопросу представлено большое количество мнений уче-

ных, как следствие, представляется возможным проанализировать наиболее значимые позиции.

В этой связи, В.П. Беляев акцентирует внимание на том, что «формулировка строго определенной системы признаков контроля является перспективной, поскольку контролю как правовому институту свойственны обширность, многообразие, многофункциональность, многогранность, как следствие, невозможно очертить его характеристики в строгие рамки». [2, с. 49]

Е.А. Маштаковой выделяются следующие признаки государственного контроля:

контроль как один из видов социального контроля;

для контроля характерен государственно-властный и правовой характер;

контроль реализуется посредством функционирования разветвленной системы государственных органов;

фундаментом контроля следует считать силу убеждения и принуждения. [6, с. 60-67]

Следует согласиться с позицией Е.А. Маштаковой, при этом, важно дополнить, что контроль может быть не только государственным, но и общественным. В свою очередь, общественный контроль представлен совокупностью организаций и учреждений, состоящих из представителей общества. И если в основе государственного контроля лежит принуждение, то общественный контроль базируется на убеждении, при этом, безусловно, периодически могут ставиться вопросы о необходимости применения мер принуждения.

А.В. Ерицян рассматривает контроль через присущие ему признаки, в частности, самостоятельная и активная деятельность органов государственного управления, целью которой выступает обнаружение возможных нарушений законодательства; правовая квалификация действий совершенных подконтрольным лицом; решение вопроса о возможности применения принудительных мер в отношении подконтрольного объекта. [4, с. 105-106]

Анализ признаков и характеристик контроля как гарантии законности позволяет сделать вывод о том, что контроль – это функция управления, фундаментальной целью которой является проверка, наблюдение и отслеживание действий подконтрольных лиц для последующей оценки на предмет соответствия действующему законодательству, и при выявлении нарушений – пресечение противоправных действий, применение принудительных мер к нарушителям.

Важно обратить внимание на то обстоятельство, что контроль не идентичен применению мер государственного принуждения. Контроль предполагает мониторинг за действиями, совершаемыми

подконтрольным лицом, в свою очередь, цель контроля – предупреждение совершения правонарушений и их последствий.

Контроль это один из видов общественных отношений, специфической особенностью которых является наличие властных полномочий у того, кто осуществляет контроль. Так, В.И. Ленин отмечал, что «для того, чтобы контролировать – нужно иметь власть».

Важно отметить, что авторы приведенных позиций акцентируют свое внимание на том, что основная цель контроля сводится к обеспечению качественного выполнения принятых решений. Именно посредством контроля возможно выявление различных отклонений в процессах, причины их появления, формируются предпосылки для недопущения в будущем.

В продолжении изучения теоретических аспектов контрольно-надзорной деятельности государства перейдем к анализу административного надзора как составного элемента рассматриваемой комплексной правовой категории.

Административный надзор является достаточно актуальной темой исследований в науке административного права. В то же время, по-прежнему, результаты исследований такой категории как «административный надзор» характеризуются разрозненностью, отсутствием единой позиции рассматриваемой правовой категории.

Анализ административного надзора как правовой категории следует начать с понятия «административный надзор», которое было сформулировано учеными-административистами в советское время: административный надзор в то время рассматривался в качестве преобладающего способа обеспечения законности и правопорядка в государственном управлении. Для советского периода основными органами административного надзора выступали органы милиции и специализированные инспекции, в свою очередь, органы милиции вели надзор за исполнением законов должностными лицами органов власти и гражданами, а также надзор за лицами, которые освобождались из мест лишения свободы, нормативно-правовыми актами могли устанавливаться и иные виды надзора, которые могли осуществлять органы милиции.

Надзор как полномочие специализированных инспекций проявлялось в том, что такие органы вели активную борьбу с нарушениями действовавшего законодательства, устанавливали и поддерживали государственную дисциплину.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в советский период административный надзор выступал в качестве надведомственного контроля для которого было характерно наблюдение, а в

исключительных случаях – применение мер административно-властного характера.

В контексте содержания административного надзора, разработанного В.М. Горшеневым и И.Б. Шаховым, важно отметить, что надзор за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностными лицами является ключевым положением присутствия которого необходимо для обеспечения социалистической законности. Такое требование предусматривает многоаспектную деятельность по наблюдению за тем, чтобы профессиональная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц четко соответствовала требованиям действующего законодательства, имела цель по обеспечению и гарантии прав и свобод человека и гражданина, а также была направлена на обеспечение правопорядка и безопасности в государстве. [3, с. 86-88]

При анализе концепций административного надзора, разработанных в советский период, следовало бы отметить отсутствие четкого разграничения между административным контролем и административным надзором, поименованных критериев для такого разграничения. Подобная тенденция двусмысленности и неопределенности соотношения двух разных правовых понятий, в последствие, привело к смешению контроля и надзора в советском и ныне действующем отечественном законодательстве.

При анализе юридической литературы выделены следующие наиболее интересные позиции ученых-административистов относительно понятия «административный надзор».

С.М. Зырянов в докторской диссертации на тему «Административный надзор органов исполнительной власти» сформулировал надзор в качестве «вида государственного контроля, тесно связанного с правовым нормированием, административно-правовыми разрешениями и запретами, с юридической ответственностью, и обеспечивающий законность в различных сферах общественной деятельности».

Ю.Н. Стариловым термин «административный надзор» рассматривает в качестве «такой формы публичного управления для которой характерно осуществление в пределах административно-надзорного производства в целях установления соответствия законности совершаемых действий и принимаемых решений». [8, с.471-421]

Д.Н. Бахрах при рассмотрении правовой категории «административный надзор» акцентировал внимание на том, что «он выступает важнейшим инструментом по соблюдению специальных правил». Специфический характер надзора выра-

жается в специальных формах и методах, используемых при организации и проведении надзорных мероприятий.

А.В. Мартыновым административный надзор характеризуется как «функции, направленные на практическую реализацию правовых норм, для достижения установленных результатов, а при необходимости – легальная возможность применения мер государственного принуждения.» [5, с. 467-469].

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что ученые-правоведы рассматривают административный надзор в качестве эффективного способа правового регулирования, который призван обеспечить единообразное применение правовых норм, а также выполнять требование по соблюдению требований действующего законодательства в различных общественных отношениях.

Сопоставляя термины «контроль» и «надзор» С.Е. Чаннов, акцентирует внимание на следующем: во-первых, надзор преследует цель по установлению законности в пределах государства; во-вторых, при проведении надзорных мероприятий запрещается какое-либо прямое и (или) косвенное вмешательство в хозяйственную деятельность субъекта. [9, с. 180-186]

Д.Я. Мустафина-Бредихина в диссертационной работе «Административно-правовое регулирование государственного контроля обязательных требования, предъявляемых к качеству медицинской деятельности в России» при рассмотрении правовых категорий «государственный контроль» и «государственный надзор» акцентирует внимание на том, что государственный контроль характеризует то, что он осуществляется в отношении подведомственных (подчиненных) юридических лиц. [7, с. 26-28]

В то же время, автор приводит в качестве примера ситуацию, когда у Росздравнадзора официально есть три подведомственных учреждения: ФГБУ «Всероссийский научно-исследовательский и испытательный институт медицинской техники», ФГБУ «Информационно-методический центр по экспертизе, учету и анализу обращения средств медицинского применения», ФГБУ «Центр мониторинга и клинико-экономической экспертизы». Вместе с тем, на основании Постановления Правительства РФ от 29.06.2021 № 1048 «Об утверждении Положения о федеральном контроле (надзоре) качества и безопасности медицинской деятельности» Росздравнадзор уполномочен на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью медицинских организаций, фармацевтических организаций, государственных внебюджетных фондов, индивиду-

альных предпринимателей, осуществляющих медицинскую деятельности, и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих фармацевтическую деятельность.

На основании этого, можно сделать вывод о том, что подчиненность (подведомственность) органу, наделенному полномочиями по организации и проведению контрольно-надзорных мероприятий, не является исключительным признаком государственного контроля.

Разграничивая «административный надзор» и «административный контроль» ряд ученых отмечают, что предметом административного надзора выступает законность под которой понимается правомерность поведения субъекта, соответствие его деятельности требованиям действующего законодательства. В свою очередь, наблюдение за исполнением обязательных требований, изложенных в предписаниях, актах органов исполнительной власти, т.е в ненормативно-правовых актах, по мнению Д.Я. Мустафиной-Бредихиной, является административным контролем.

При этом, законодатель не разграничивает термины «контроль» и «надзор», в частности, в части 1 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» «под государственным контролем (надзором) 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 предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений».

Таким образом, представляется возможным сформулировать следующие выводы:

Под административным контролем следует понимать совокупность действий уполномоченных органов, направленных на оценку соответствия действий подконтрольного субъекта требованиям предъявляемым к хозяйствующим субъектам при осуществлении конкретного вида деятельности, а также степени исполнения таким лицом обязательных требований, изложенных в предписаниях, актах органов исполнительной власти.

Административный надзор рассматривается в качестве специфической формы публичного управления, преследующей своей целью профи-

лактику, предупреждение и пресечение правонарушений, выявление и ликвидацию угроз безопасности обществу и государству, защиту и охрану конституционных прав и свобод человека и гражданина. Цель административного надзора заключается в установлении законности и правопорядка в обществе и государстве, обеспечение стабильного исполнения положений действующего законодательства всеми субъектами.

Список литературы:

- [1] Афанасьев В.Г. Научные основы управления обществом. М., 1973. 384 с.
- [2] Беляев В.П. Контроль и надзор в Российской Федерации: монография. М., 2005. 272 с.
- [3] Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987, 176 с.
- [4] Ерицян А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности // Государство и право. 2002. № 2. С. 105-106.
- [5] Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.14 / Мартынов Алексей.
- [6] Маштакова Е.А. Место государственного контроля в деятельности правоохранительных органов и спецслужб // Философия права. 2004. № 1. С. 66.
- [7] Мустафина-Бредихина Д.М. Административно-правовое регулирование государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности в России : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Мустафина-Бредихина Диана Мядхатовна; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов]. - Москва, 2018. С. 26-27.
- [8] Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2003. 144 с.; Зубарев С.М. О правоохранных аспектах контроля и надзора // Уголов-

но-исполнительное право. 2017. № 4. С. 417-421.

- [9] Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2 (109). С. 181.

References:

- [1] Afanasyev V.G. Scientific foundations of society management. M., 1973. 384 s.
- [2] V.P. Belyaev. Control and supervision in the Russian state: monograph. M., 2005. 272 pp.
- [3] Gorshenev V.M., Shakhov I.B. Control as a legal form of activity. M., 1987, 176 p.
- [4] Yeritsyan A.V. State control over compliance with legislation by business entities // State and law. 2002. № 2. S. 105-106.
- [5] Martynov A.V. Administrative supervision in the Russian Federation: theoretical foundations of construction, practice of implementation and problems of legal regulation: dissertation... Doctor of Law: 12.00.14/Alexey Martynov.
- [6] Mashtakova E.A. Place of state control in the activities of law enforcement agencies and special services // Philosophy of law. 2004. № 1. S. 66.
- [7] Mustafina-Bredikhina D.M. Administrative and legal regulation of state control of mandatory requirements for the quality of medical activity in Russia: dissertation... Candidate of Law: 12.00.14/ Mustafina-Bredikhina Diana Myadhatovna; [Place of defense: Ros. University of Friendship of Peoples]. - Moscow, 2018. S. 26-27.
- [8] Starilov Yu.N. From administrative justice to administrative proceedings. Voronezh, 2003. 144 p.; Zubarev S.M. On law enforcement aspects of control and supervision // Criminal enforcement law. 2017. № 4. P. 417-421.
- [9] S.E. Channov. Control and supervisory activities as an independent way to ensure the rule of law // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2016. № 2 (109). S. 181.

