

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования «Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права, административной деятельности и
управления органами внутренних дел

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему: «Государственный контроль и государственный надзор:
понятие, сущность, ограничение»

Выполнил: Шайхутдинов Булат Рашатович
(фамилия, имя, отчество)

40.05.02 - Правоохранительная деятельность,
набор 2021 г., 212 учебная группа
(специальность, год набора, № группы)

Руководитель:
Начальник кафедры АП, АД и У ОВД КЮИ
МВД России доктор юридических наук
полковник полиции
(ученая степень, ученое звание, должность)

Алиуллов Рашид Рахимуллович
(фамилия, имя, отчество)

Рецензент:
Начальник ОП №15 «Танкодром»
УМВД России по г. Казани
подполковник полиции
(должность, специальное звание)

Камалетдинов Арслан Абдуллович
(фамилия, имя, отчество)

Дата защиты: « ___ » _____ 2026 г. Оценка _____

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА	10
§1. Понятие и сущность государственного контроля как категории административного права	10
§2. Понятие и сущность государственного надзора: содержание, признаки и назначение	18
§3. Правовая природа, принципы и методы осуществления контроля и надзора	29
ГЛАВА 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	38
§1. Источники правового регулирования контроля и надзора: система и иерархия нормативных актов	38
§2. Организационно-правовой механизм осуществления государственного контроля и надзора	54
§3. Процедуры проведения контрольных (надзорных) мероприятий и гарантии прав подконтрольных лиц	62
ГЛАВА 3. ОТГРАНИЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ	72
§1. Критерии разграничения государственного контроля и государственного надзора	72
§2. Типичные проблемы разграничения контроля и надзора в практике органов публичной власти и пути их решения	81
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	90
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	95
ПРИЛОЖЕНИЯ	108

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что государственный контроль и государственный надзор выступают ключевыми инструментами обеспечения законности, дисциплины и устойчивости публичного управления в Российской Федерации. В условиях усложнения социально-экономических процессов, роста числа обязательных требований в различных сферах, а также расширения перечня административных регуляторных механизмов возрастает значение контрольной и надзорной деятельности государства как формы реализации его публичной власти. Одновременно усиливается общественный запрос на баланс между эффективным пресечением нарушений и недопущением избыточного административного вмешательства в деятельность граждан и организаций.

Контрольные и надзорные мероприятия широко применяются в сфере предпринимательской деятельности, охраны труда, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, пожарной безопасности, защиты прав потребителей, экологии и иных направлениях. Их результаты напрямую затрагивают имущественные интересы хозяйствующих субъектов, уровень защиты прав граждан, устойчивость правопорядка. В связи с этим корректное понимание сущности государственного контроля и государственного надзора, их целей, методов и правовых последствий приобретает не только теоретическую, но и практическую значимость.

Дополнительный аспект актуальности связан с тем, что в современной правоприменительной практике сохраняются проблемы разграничения государственного контроля и государственного надзора. Смещение данных категорий приводит к неопределенности правового статуса участников соответствующих процедур, затрудняет выбор надлежащего порядка осуществления проверочных мероприятий, влияет на пределы компетенции уполномоченных органов и на объем гарантий прав подконтрольных лиц. При отсутствии четких критериев отграничения повышаются риски дублирования

полномочий, формального подхода к оценке соблюдения обязательных требований, возникновения административных барьеров и конфликтов между органами публичной власти и организациями.

В условиях внедрения риск-ориентированного подхода, цифровизации государственного управления, развития профилактических мер и реформирования контрольно-надзорной деятельности особую значимость приобретает комплексное исследование понятийного аппарата, содержания и особенностей реализации контроля и надзора. Корректная квалификация мероприятий как контрольных или надзорных позволяет обеспечить единообразие правоприменительной практики, повысить эффективность государственной защиты публичных интересов и одновременно укрепить правовые гарантии граждан и юридических лиц.

Степень научной разработанности темы определяется устойчивым интересом исследователей к проблематике административного контроля и надзора. Существенное значение имеют научные позиции Ю. Н. Старилова, Л. Л. Попова, И. Л. Бачило, А. П. Коренева, Д. Н. Бахраха, С. В. Кивалова, В. Я. Кикотя, А. И. Каплунова, В. П. Сальникова, в работах которых контроль и надзор рассматриваются как элементы обеспечения законности, административного порядка и дисциплины в деятельности государства. Специальный вклад в разработку вопросов разграничения контроля и надзора, определения их правовой природы и выявления критериев отграничения внесли исследования А. Б. Зеленцова, Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, А. Ф. Ноздрачева. Процедурные аспекты контрольно-надзорной деятельности, правовые средства административного принуждения, а также вопросы соблюдения прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контрольных мероприятий получили развитие в трудах К. С. Бельского, Ю. М. Козлова, Н. М. Кониной, О. В. Пановой, М. С. Студеникиной. Несмотря на значительный объем научных публикаций, тема сохраняет высокий уровень дискуссионности. В научной литературе отсутствует единообразие в определении соотношения государственного контроля и

государственного надзора, в интерпретации их функций и границ компетенции, а также в выделении универсальных критериев их разграничения. Дополнительную сложность формирует изменение нормативного регулирования контрольно-надзорной деятельности и неоднородность правоприменительной практики в различных отраслях публичного управления. Указанные обстоятельства подтверждают необходимость дальнейшего исследования сущности контроля и надзора и разработки более четких научно обоснованных критериев их отграничения.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством контрольной и надзорной деятельности в системе публичного управления.

Предметом исследования являются нормы административного законодательства, регулирующие государственный контроль и государственный надзор, а также теоретические подходы к их определению и критерии разграничения указанных институтов, включая правоприменительную практику уполномоченных органов.

Целью дипломной работы является комплексное исследование понятий, сущности и правовой природы государственного контроля и государственного надзора, а также разработка обоснованных критериев их отграничения с учетом современного законодательства и практики применения.

Для достижения поставленной цели в работе предполагается решение следующих **задач**:

- 1) раскрыть понятие и сущность государственного контроля как категории административного права;
- 2) изучить понятие и сущность, признаки и назначение государственного надзора;
- 3) охарактеризовать правовую природу, принципы и методы осуществления контроля и надзора;
- 4) рассмотреть источники правового регулирования контроля и надзора;

5) проанализировать организационно-правовой механизм осуществления государственного контроля и надзора;

6) исследовать процедуры проведения контрольных (надзорных) мероприятий и гарантии прав подконтрольных лиц;

7) выявить критерии разграничения государственного контроля и государственного надзора;

8) обобщить типичные проблемы разграничения контроля и надзора в практике органов публичной власти и сформулировать пути их решения.

Основные положения дипломной работы сводятся к следующему. Во-первых, государственный контроль рассматривается как форма управленческой деятельности государства, направленная на проверку соблюдения обязательных требований и оценку результативности функционирования подконтрольных субъектов в пределах установленной компетенции. Контроль характеризуется функциональной направленностью на выявление отклонений, устранение недостатков в деятельности, а также на обеспечение управленческой дисциплины и достижение публично значимых целей. При этом контроль проявляется не только в проверочной активности, но и в использовании профилактических и аналитических инструментов, ориентированных на предупреждение нарушений. Во-вторых, государственный надзор раскрывается как вид административно-властной деятельности, ориентированный преимущественно на обеспечение законности и соблюдение обязательных требований, установленных нормативными актами, с применением мер публично-правового реагирования. Надзор отличается повышенным уровнем императивности, более жестким характером вмешательства и большей концентрацией на правовых последствиях выявленных нарушений, включая предписания, запреты, привлечение к ответственности и иные меры административного воздействия. В-третьих, в работе анализируется действующий организационно-правовой механизм осуществления контроля и надзора, включая субъектный состав, формы реализации полномочий, административные процедуры, основания и пределы проведения контрольно-

надзорных мероприятий. Особое внимание уделяется гарантиям прав граждан и организаций, а также механизмам обжалования действий и решений уполномоченных органов. Отдельно рассматривается профилактическая направленность современной системы контрольно-надзорного регулирования, а также значение риск-ориентированного подхода и цифровых инструментов публичного управления. В-четвертых, важнейшее место в дипломной работе занимает отграничение государственного контроля от государственного надзора. В качестве ключевых критериев разграничения предлагается использовать: целевое назначение (управленческое воздействие или обеспечение законности), юридический характер полномочий (оценочно-управленческий либо властно-пресекательный), особенности субъектного состава, специфику предмета воздействия, процессуальные особенности проведения мероприятий и характер итоговых решений. Показано, что смешение контроля и надзора приводит к ошибкам в квалификации административных процедур и к нарушению принципов правовой определенности и соразмерности административного вмешательства. В-пятых, в работе выявляются основные проблемы правоприменительной практики, связанные с дублированием функций органов публичной власти, недостаточной унификацией процедур, отсутствием единообразия в подходах к разграничению контрольных и надзорных полномочий, а также с риском избыточного административного давления на подконтрольных субъектов. На основании проведенного анализа формулируются предложения по совершенствованию правового регулирования и практики осуществления контроля и надзора, направленные на повышение прозрачности процедур, конкретизацию компетенций органов, развитие профилактики и обеспечение баланса публичных и частных интересов.

Теоретическую основу исследования составляют труды ведущих представителей российской школы административного права, в которых раскрываются содержание и назначение государственного управления,

административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти, а также место контрольной функции в системе публичной власти.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные юридические методы, включая анализ и синтез, системный и функциональный подходы, формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод, метод толкования норм права, а также методы обобщения правоприменительной практики.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и осуществления государственного контроля и надзора, а также акты, определяющие административные процедуры, полномочия органов исполнительной власти и гарантии прав подконтрольных лиц.

Эмпирическую основу исследования образуют материалы правоприменительной практики, включая решения судов по спорам, связанным с оспариванием результатов контрольных и надзорных мероприятий, а также официальные разъяснения и обобщения уполномоченных органов.

Научная новизна работы заключается в систематизации и уточнении критериев разграничения государственного контроля и государственного надзора с учетом современных тенденций развития контрольно-надзорной деятельности, а также в формулировании предложений по повышению определенности правового регулирования соответствующих процедур и укреплению гарантий прав участников административных отношений.

Теоретическая значимость дипломной работы заключается в развитии и уточнении научных представлений о государственном контроле и государственном надзоре в системе административного права. Результаты исследования способствуют более четкому определению содержания и границ данных категорий, что имеет фундаментальное значение для формирования единообразного понятийного аппарата в административно-правовой науке. Работа вносит вклад в решение одной из устойчиво дискуссионных проблем -

проблемы соотношения контроля и надзора, их разграничения по юридическим, функциональным и процедурным признакам. Систематизация критериев отграничения позволяет углубить научное понимание административно-правовой природы контрольно-надзорной деятельности, а также ее места в механизме обеспечения законности, правопорядка и управленческой дисциплины. Кроме того, теоретическая значимость проявляется в том, что исследование позволяет комплексно связать развитие контрольно-надзорных институтов с современными тенденциями публичного управления, профилактику нарушений, повышение транспарентности административных процедур и цифровизацию государственного управления. Тем самым работа расширяет научные основания для дальнейших исследований, направленных на повышение эффективности государственного контроля и надзора при одновременном укреплении правовых гарантий граждан и организаций.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования результатов работы при подготовке предложений по совершенствованию нормативного регулирования, в учебном процессе при изучении дисциплин административно-правового профиля, а также в деятельности органов государственной власти и организаций при квалификации контрольных и надзорных процедур и защите прав подконтрольных лиц.

Структура дипломной работы обусловлена логикой научного анализа: введение, три главы, разбитые на восемь параграфов, заключение, список использованной литературы и приложения. Первая глава посвящена исследованию теоретико-правовых основ государственного контроля и государственного надзора. Во второй главе осуществлен анализ нормативно-правового регулирования государственного контроля и государственного надзора в РФ. В третьей главе обобщены проблемы отграничения государственного контроля от государственного надзора и сформулированы направления совершенствования соответствующего законодательства.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА

§1. Понятие и сущность государственного контроля как категории административного права

Государственный контроль относится к базовым категориям административного права, поскольку через него государство обеспечивает законность и дисциплину публичного управления, а также поддерживает исполнение обязательных требований в экономике и социальной сфере. В последние годы значение контрольной функции выросло по причине реформы контрольно-надзорной деятельности и перехода к риск-ориентированным моделям регулирования. Нормативный импульс реформе придал Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹, который закрепил единое для правоприменения понимание контроля (надзора) и связал его с управлением рисками причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Понятие государственного контроля относится к фундаментальным категориям административного права, поскольку через него реализуется управляющее и охранительное воздействие государства на общественные отношения. При этом в современной науке отсутствует полностью единое понимание государственного контроля, что объясняется различием научных школ и эволюцией законодательства. В доктрине государственный контроль рассматривается как управленческий элемент публичной администрации, как механизм обеспечения законности и дисциплины, а также как совокупность юридических процедур, включающих профилактику, проверочные

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007.

мероприятия и меры реагирования. Дискуссия усилилась в связи с унификацией контрольно-надзорной деятельности и закреплением в нормативных актах конструкции «государственный контроль (надзор)», которая с научной точки зрения не устранила, а, напротив, обострила вопрос о границах категории контроля как самостоятельного института¹.

1. Государственный контроль как функция публичного управления (управленческий подход). В рамках управленческого подхода государственный контроль трактуется как необходимая стадия управленческого цикла, обеспечивающая «обратную связь» и корректировку деятельности управляемого объекта. В данной логике контроль выражает наблюдение, сопоставление фактического состояния с нормативной моделью и принятие мер по устранению отклонений. Данную линию последовательно развивает М.А. Лапина, которая анализирует контроль как институционализированную деятельность государства. Автор акцентирует, что в теории управления контроль связывается с наблюдением и проверкой процесса функционирования объекта, необходимыми для устранения отклонений от заданных параметров. При этом Лапина подчеркивает, что государственный контроль в правовом смысле не может быть сведен только к наблюдению, поскольку он включает юридические последствия и властную коррекцию выявленных нарушений².

Сходная управленческая трактовка также присутствует в исследованиях, где контроль рассматривается как внутренне присущая государственному управлению функция, направленная на обеспечение эффективности и нормативной упорядоченности деятельности публичных субъектов. Например, в публикации М.Д. Ягуновой контроль описывается как механизм проверки соответствия действий установленным нормам и стандартам, обеспечивающий

¹ Осинцев Д.В. Административное право: учебник для вузов / Д. В. Осинцев. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2025. – С.158.

² Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения / М.А. Лапина // Вестник Финансового университета. – 2016. – № 4 (94). – С. 152.

результативность функционирования государственных структур¹. Таким образом, управленческий подход демонстрирует понимание контроля как организационно-правового инструмента, который обеспечивает устойчивость публичного управления и коррекцию управленческих отклонений.

2. Государственный контроль как правовой механизм обеспечения законности (охранительно-правовой подход). Другой научный вектор связывает государственный контроль прежде всего с обеспечением законности, то есть с проверкой соблюдения обязательных требований, правовых режимов и нормативных предписаний. В рамках данного подхода контроль становится элементом правовой охраны публичных интересов, а не просто инструментом управленческой коррекции. Данный подход ярко выражен у Н.Ф. Воробьева, который рассматривает государственный контроль как юридический институт, основанный на Конституции Российской Федерации и направленный на выявление нарушений, их пресечение и восстановление законности. Автор показывает, что в правовой сущности контроля присутствует не только наблюдение, но и «властное» воздействие, поскольку контрольная деятельность предполагает возможность государственного вмешательства при наличии правовых оснований².

Близкие позиции высказывает К.О. Анисимова, указывая, что на современном этапе государственный контроль представляет собой деятельность уполномоченных органов и должностных лиц, тесно связанную с иными административно-правовыми механизмами, включая меры принуждения и защиту публичных интересов. Тем самым автор выводит контроль за пределы «проверки ради проверки» и связывает его с функцией обеспечения правопорядка и безопасности в регулируемой сфере³.

¹ Ягунова М.Д., Кремёнов И.Н. Понятие контроля и надзора в сфере государственного управления / М.Д. Ягунова и др. // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2024. – №5-3(92). – С.289.

² Воробьев Н.Ф. Понятие и правовая сущность государственного контроля / Н.Ф. Воробьев // Правовое государство: теория и практика. – 2025. – № 4 (54). – С.32.

³ Анисимова К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения / К.О. Анисимова // Научный вестник Крыма. – 2023. – № 4 (15). – С.9.

В рамках охранительно-правового подхода государственный контроль чаще рассматривается как форма юридически значимого вмешательства государства, основанная на компетенции органов, с ориентацией на обязательные требования и установленные законом процедуры.

3. Государственный контроль как элемент регуляторного цикла и современной регуляторной политики (современный институциональный подход). В условиях реформы контрольно-надзорной деятельности и внедрения риск-ориентированной модели важным стало понимание контроля не только как реакции на правонарушения, но и как части системного регулирования. С.М. Зырянов предлагает рассматривать государственный контроль (надзор) как стадию регуляторного цикла, обеспечивающую обратную связь для совершенствования обязательных требований и управленческих решений. В данной концепции контроль включает не только выявление нарушений, но и наблюдение за соблюдением требований, анализ, оценку рисков и прогнозирование последствий¹. Такое понимание расширяет традиционную конструкцию контроля и закрепляет его как комплексный инструмент управления рисками. Оно отражает переход от «карательной» модели к профилактической и аналитической, где количество выявленных нарушений само по себе не выступает главным критерием эффективности. В аналогичном ключе в научной дискуссии поднимается вопрос оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности и допустимых пределов вмешательства государства. В частности, А.А. Трофимов подчеркивает, что контроль (надзор) как административная деятельность предполагает вмешательство в свободу частного лица, а потому нуждается в модели, которая обеспечивает баланс публичного интереса и прав подконтрольных субъектов².

¹ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография / М.И. Зырянов. – М.: Контракт, 2023. – С.36.

² Трофимов А.А., Дмитрикова Е.А., Карицкая А.А. Поиск оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Китая / А.А. Трофимов и др. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 3. – 2023. – Т. 14. Вып. 3. – С. 794.

Анализ научных подходов позволяет выделить несколько устойчивых характеристик государственного контроля как административно-правовой категории:

1) государственный контроль выступает функцией публичного управления, обеспечивающей корректировку деятельности подконтрольных субъектов;

2) государственный контроль является юридическим механизмом обеспечения законности и соблюдения обязательных требований;

3) современная доктрина рассматривает контроль как часть регуляторного цикла, ориентированного на профилактику и управление рисками;

4) в науке нет единого взгляда на соотношение контроля и надзора, что подтверждает дискуссионность понятийного аппарата и актуальность уточнения дефиниций.

Законодательная дефиниция в ст. 1 Федерального закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ закрепляет функциональное, процедурно ориентированное понимание. Закон описывает контроль (надзор) как деятельность контрольных (надзорных) органов, которая включает профилактику нарушений, оценку соблюдения обязательных требований, выявление нарушений и принятие мер по их пресечению и устранению последствий. Это определение важно для науки административного права по двум причинам. Во-первых, оно связывает контроль с категорией «обязательные требования». Во-вторых, оно включает восстановительный компонент, то есть возврат к правовому состоянию, которое существовало до нарушения.

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007.

В административно-правовой доктрине государственный контроль обычно раскрывают через совокупность признаков: субъект, объект, предмет, цели, формы и методы, юридические последствия.

Субъектами выступают органы публичной власти и их должностные лица. Профильное законодательство допускает также участие подведомственных учреждений в пределах делегированных полномочий, если закон прямо закрепляет данную модель. В научной литературе это объясняют усложнением регуляторного цикла и ростом специализированных форм инспекционной деятельности. С.М. Зырянов описывает «государственный контроль (надзор)» как конкретный вид правоприменительной деятельности органов власти, который закон стремится унифицировать через общие правила.

Закон № 248-ФЗ закрепляет широкий подход к объекту: деятельность и действия (бездействие) лиц, результаты деятельности (продукция, работы, услуги), а также материальные объекты, которыми владеют или пользуются граждане и организации (ст. 16 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ). Предмет контроля в доктрине связывают с проверкой соблюдения обязательных требований и с оценкой правомерности поведения в подконтрольной сфере.

В классическом понимании цель включает выявление отклонений и обеспечение их устранения. М.А. Лапина прямо выделяет логическую связку между выявлением отклонений и последующей коррекцией. Она формулирует позицию, что целью контроля выступает «не только выявление отклонений от заданных параметров, но и их устранение (или хотя бы корректировка)»¹. На уровне Закона № 248-ФЗ цель получает дополнительный акцент: минимизация риска причинения вреда охраняемым законом ценностям.

В административно-правовом измерении контроль сочетает правовые и организационные методы, а в ряде случаев включает меры административного принуждения. Поэтому категория контроля в административном праве не

¹ Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения / М.А. Лапина // Вестник Финансового университета. – 2016. – № 4 (94). – С. 153.

сводится к информационной функции. Она предполагает властную оценку поведения и возможность вынесения обязательных предписаний, применения ограничительных мер, а также инициирование административной ответственности в пределах компетенции.

Наиболее острая дискуссия в литературе касается разграничения «контроля» и «надзора». В учебной литературе встречается модель, которая разводит контроль и надзор по критерию связи субъекта и объекта, а также по критерию глубины вмешательства. М.А. Лапина приводит позицию Н.Ф. Поповой, в которой контроль понимается как наблюдение за функционированием подконтрольного объекта, а надзор - как систематическое наблюдение за соблюдением специальных правил в отношении лиц, которые не состоят в подчинении надзорному органу. В тексте закреплены формулировки: «Государственный контроль - деятельность ... по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта...»; «Административный надзор - это деятельность ... по систематическому наблюдению за соблюдением ... норм, правил и требований...»¹.

Далее возникает предмет научной полемики: какие последствия должны наступать по итогам контрольной процедуры и в какой мере контроль включает надзорные элементы. М.А. Лапина предлагает различать контроль и надзор по конечному результату. Она указывает, что при контроле итог связан с устранением выявленных отклонений и с оценкой эффективности деятельности, а при надзоре - с выявлением нарушений обязательных требований и применением мер государственно-принудительного характера².

Смежную позицию отражают А.И. Казамиров и Д.Р. Усманова. Они фиксируют наличие разных подходов к соотношению контроля и надзора и прямо указывают на проблему неоднозначной терминологии в регулировании, поскольку часть функций не получает единых правил из-за сложности

¹ Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения / М.А. Лапина // Вестник Финансового университета. – 2016. – № 4 (94). – С. 153.

² Там же.

отнесения отдельных видов контроля и надзора к рамочному закону¹. Их вывод важен для административно-правовой теории: спор о понятиях влияет на качество нормативного дизайна и на предсказуемость правоприменения.

Отдельный пласт дискуссии связан с законодательным объединением «контроля» и «надзора». М.А. Лапина обосновывает модель, при которой термин «государственный контроль (надзор)» отражает смешанную природу современной контрольно-надзорной деятельности. Автор формулирует общий вывод, что законодательное закрепление указанного понятия является оправданным, поскольку оно «совмещает внешний государственный контроль с элементами административного надзора в части применения ... мер административного принуждения»².

С.М. Зырянов также уделяет внимание терминологическому конфликту и показывает, что спор о терминах имеет устойчивый характер и сопровождает развитие законодательства. Он прямо указывает на проблему громоздкости и неоднородности словосочетания «государственный контроль (надзор)», а также на различия в наименовании близкой по сути деятельности на государственном и муниципальном уровнях. Следовательно, полемика имеет не только теоретический, но и прикладной аспект: язык закона влияет на ясность компетенций и на единообразие процедур³.

С учетом доктринальных подходов и действующего законодательства целесообразно закрепить определение, которое отражает: 1) публично-властный характер деятельности; 2) связь с обязательными требованиями; 3) профилактический и восстановительный компоненты; 4) юридические последствия по итогам оценки соблюдения требований: государственный контроль как категория административного права представляет собой

¹ Казамиров А.И. Усманова Д.Р. О понятийном аппарате контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти / А.И. Казамиров и др. // Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 1 (43). – С.79.

² Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения / М.А. Лапина // Вестник Финансового университета. – 2016. – № 4 (94). – С. 154.

³ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография / М.И. Зырянов. – М.: Контракт, 2023. – С.44.

публично-властную деятельность уполномоченных органов и должностных лиц, которая обеспечивает соблюдение обязательных требований в установленной сфере путем профилактики нарушений, проверки и оценки поведения и результатов деятельности подконтрольных субъектов, фиксации нарушений и принятия мер, которые направлены на пресечение нарушений, устранение их последствий и восстановление нарушенного правового состояния, а также на привлечение к ответственности в пределах компетенции. Данное определение согласуется с конструкцией Закона № 248-ФЗ и одновременно учитывает научную позицию, по которой контроль не ограничивается констатацией нарушений и предполагает управленческое воздействие, а в части внешнего контроля он допускает надзорные элементы через меры административного принуждения.

§2. Понятие и сущность государственного надзора: содержание, признаки и назначение

Категория государственного надзора занимает самостоятельное место в понятийном аппарате административного права. При этом в доктрине сохраняется устойчивая полемика по двум ключевым линиям:

1) о соотношении контроля и надзора. В научной литературе присутствуют как минимум три позиции: а) надзор как разновидность контроля (наиболее часто - в форме «суженного контроля», ориентированного на законность); б) контроль и надзор как самостоятельные категории, у каждой - собственный объект, предмет, пределы вмешательства; в) инверсионная позиция, при которой контроль выступает разновидностью надзора (встречается реже, часто в сравнительно-правовом контексте). Эта картина прямо фиксируется в обзорах научных взглядов. Отмечается, что одни авторы

«считают, что надзор является разновидностью контроля», другие авторы «рассматривают контроль и надзор в качестве самостоятельных категорий», при этом встречаются и противоположные суждения¹;

2) о содержании надзора. Вторая линия дискуссии касается вопроса, что следует считать «ядром» надзора: а) наблюдение и проверку соблюдения обязательных требований; б) правоохранительную функцию и меры принуждения; в) регуляторную функцию в системе публичного управления².

В результате возникает методологическая сложность: право активно употребляет связку «контроль (надзор)», но наука продолжает добиваться понятийной определенности. Сама констатация отсутствия единых подходов и разрозненности исследований фиксируется и в специальных работах по теме³.

Понятие государственного надзора в административном праве относится к числу дискуссионных. Научная полемика объясняется тем, что надзорная деятельность государства исторически развивалась как особый способ охраны законности и безопасности, а в современных условиях она сближается с контрольными механизмами и все чаще рассматривается в рамках общей категории «контрольно-надзорной деятельности». В результате в доктрине нет единой дефиниции, а термин «надзор» получает разные смысловые акценты: от правовой охраны законности до управленческого воздействия на подконтрольные процессы.

1. Надзор как «суженная» форма контроля (узкий подход). Один из распространенных подходов состоит в том, что надзор выступает разновидностью контроля, но с более ограниченным предметом оценки. В рамках данной позиции надзор концентрируется на проверке соблюдения обязательных требований и законности, при этом исключает оценку целесообразности и эффективности деятельности подконтрольного субъекта.

¹ Гурина О.В. Сущность государственного надзора как юридической категории / О.В. Сущность // Молодой ученый. – 2023. – № 1. – С.163.

² Осинцев Д.В. Административное право: учебник для вузов / Д. В. Осинцев. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2025. – С.166.

³ Коротких Н.Н. Административный надзор в теории и на практике / Н.Н. Коротких // Право и практика. – 2024. – №1. – С.68.

Так, М.А. Лапина, исследуя генезис законодательного определения государственного контроля (надзора), рассматривает надзор в системе категорий публичного управления и указывает на его «наблюдательный» характер, связывая надзор с систематическим наблюдением и проверкой соблюдения норм, правил и требований¹. В ее трактовке надзор обладает более выраженной правоохранительной направленностью по сравнению с управленческим контролем, что служит аргументом в пользу разграничения этих категорий внутри общего поля «контрольно-надзорной деятельности». Схожая логика прослеживается в работах, посвященных теоретическому дуализму контроля и надзора. В частности, К. В. Берия акцентирует внимание на исторической и теоретической неоднородности терминов и показывает, что разграничение понятий в административном праве остается проблемным именно из-за сближения функций контроля и надзора в современном регулировании². Таким образом, надзор - это контроль, ограниченный проверкой законности и обязательных требований, ориентированный на предупреждение и пресечение правонарушений.

2. Надзор как самостоятельный административно-правовой институт (самостоятельный подход). Другая значимая позиция заключается в том, что государственный надзор необходимо рассматривать как самостоятельную категорию административного права, поскольку он имеет специфические цели, предмет, субъектный состав и юридические последствия. А.В. Мартынов, анализируя современное понимание административного надзора, подчеркивает наличие спорных вопросов в определении его сущности, что свидетельствует о незавершенности доктринального оформления института. В его работах надзор рассматривается как самостоятельная форма властной деятельности государства, связанная с обеспечением правопорядка и правовой охраной

¹ Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения / М.А. Лапина // Вестник Финансового университета. – 2016. – № 4 (94). – С. 155.

² Берия К.В. Понятие контроля и надзора в административном праве: исторический и теоретический аспекты / К.В. Берия // Международный научный журнал «ВЕСТНИК НАУКИ». – 2025. – № 4 (85). – С.259.

обязательных требований¹. А.О. Ухина указывает на прикладной характер института административного надзора и связывает его с деятельностью уполномоченных органов по выявлению нарушений и принятию предусмотренных законом мер реагирования. Надзор в данной трактовке ориентирован не на управленческую корректировку деятельности подконтрольного субъекта, а на обеспечение соблюдения обязательных требований и предотвращение негативных последствий нарушений². В.А. Глазков, исследуя понятие и признаки административного надзора, делает акцент на необходимости четкой дефиниции надзора и выделения его устойчивых признаков, среди которых ключевыми выступают специальная компетенция уполномоченных органов и наличие публично-правовых последствий по итогам надзорных действий³. Р.Р. Гетман рассматривает административный надзор как относительно самостоятельную форму государственной деятельности, которая реализуется через специальные механизмы наблюдения и реагирования и направлена на обеспечение законности в регулируемой сфере⁴. Таким образом, надзор - отдельный институт, отличающийся предметом оценки (законность и обязательные требования), отсутствием подчиненности объекта, правоохранительной природой и специфическими мерами реагирования.

3. Подход «сферы управления» и критерий предмета проверки (функционально-разграничительный подход). В рамках третьей линии научных взглядов внимание уделяется разграничению контроля и надзора по предмету и сфере применения. Этот подход связан с тем, что контроль и надзор могут иметь сходные процедуры, но отличаться назначением и юридической логикой

¹ Мартынов А.В. Административный надзор: современное понимание и содержание / А.В. Мартынов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2023. – №2. – С.128.

² Ухина А.О. Понятие и особенности административного надзора / А.О. Ухина // Проблемы науки. – 2022. – С.43.

³ Глазков В.А. Понятие и признаки административного надзора полиции / В.А. Глазков // Вестник Луганской Академии внутренних дел им. Э.А. Дидоренко. – 2023. – №1(3). – С.51.

⁴ Гетман Р.Р. Административный надзор как форма государственно-управленческой деятельности / Р.Р. Гетман // EPOMEN. GLOBAL. – 2022. – №25. – С.117.

вмешательства. П.И. Кононов, анализируя подходы к пониманию и разграничению государственного контроля и государственного (административного) надзора, указывает на наличие конкурирующих дефиниций и связывает их с особенностями функционирования органов исполнительной власти. В рамках его позиции разграничение возможно через анализ того, что именно проверяется - исполнение управленческих решений либо соблюдение обязательных требований как элементов правового режима¹. Дополнительно в работах о соотношении контроля и надзора подчеркивается, что оба механизма могут выступать формами реализации функций государства и одновременно - формами юридической деятельности публичной администрации, что осложняет построение универсального критерия разграничения². Таким образом, разграничение определяется тем, что надзор проверяет соблюдение обязательных требований и законность, а контроль может включать оценку исполнения управленческих решений и эффективности.

4. Современная тенденция: надзор как часть единой контрольно-надзорной модели. Отдельного внимания заслуживает современная тенденция, которая во многом задана законодательством и практикой: объединение категорий в рамках единого режима «государственного контроля (надзора)». Научная литература фиксирует этот процесс как объективный результат унификации процедур, риск-ориентированного подхода и «упаковки» разнородных видов проверочной деятельности в рамочный закон. С.М. Зырянов в исследованиях контрольно-надзорной деятельности анализирует развитие института как стадии регуляторного цикла и подчеркивает системный характер контрольных (надзорных) механизмов. Такой взгляд позволяет объяснить,

¹ Кононов П.И., Потокин И.В. Административно-правовой статус органов государственного контроля и органов государственного надзора: основные подходы к пониманию и разграничению / П.И. Кононов и др. // Полицейское право. – 2024. – №1(5). – С.16.

² Бакаева О.Ю., Мильшина И.В. Соотношение понятий государственного контроля и надзора: правовые позиции / О.Ю. Бакаева и др. // Юридическая мысль. – 2021. – №5(73). – С.60.

почему в праве все чаще употребляется единая конструкция, хотя доктрина продолжает различать контроль и надзор по ряду критериев¹.

Современная доктрина не пришла к единому понятию государственного надзора, поскольку надзор рассматривается:

- либо как разновидность контроля (суженная проверка законности и обязательных требований);
- либо как самостоятельный институт административного права с правоохранительной природой;
- либо как функциональная форма публичной деятельности, разграничиваемая по предмету проверки и последствиям реагирования.

Полемика усиливается тем, что нормативная практика пошла по пути унификации и закрепления связки «контроль (надзор)», что методологически удобно для законодателя, но оставляет научную задачу точного определения пределов компетенции и вмешательства государства.

С учетом рассмотренных подходов и устойчивых признаков, государственный надзор целесообразно определять следующим образом: государственный надзор - это урегулированная нормами административного права публично-властная деятельность уполномоченных органов, направленная на обеспечение законности и соблюдения обязательных требований в отношении неподчиненных им граждан и организаций путем наблюдения, проверки и применения мер реагирования в пределах компетенции с целью предупреждения, пресечения и устранения правонарушений и их последствий.

С нашей точки зрения, в административно-правовом смысле государственный надзор следует рассматривать как форму публично-властной деятельности, ориентированную на обеспечение законности и безопасности в сферах государственного управления, где объект надзорного воздействия не состоит в отношениях прямого организационного подчинения с надзорным органом.

¹ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография / М.И. Зырянов. – М.: Контракт, 2023. – С.39.

На уровне общих подходов в научной и учебной литературе надзор часто связывают:

- 1) с обеспечением соблюдения административно-правовых норм;
- 2) с возможностью применения мер административного принуждения при нарушениях;
- 3) с преобладанием наблюдения и проверки соответствия поведения обязательным требованиям¹.

С.М. Зырянов предлагает рассматривать государственный контроль (надзор) в логике регуляторного цикла и как институт, который обеспечивает соблюдение обязательных требований посредством установленных процедур и полномочий контрольно-надзорных органов².

Рассмотрим содержание государственного надзора. Содержательно государственный надзор включает взаимосвязанные блоки действий и решений публичного органа:

- наблюдение за состоянием соблюдения обязательных требований в определенной сфере (техническое регулирование, санитарная безопасность, промышленная безопасность, финансовые рынки, транспорт, связь, труд и др.);
- проверочные мероприятия в пределах компетенции надзорного органа;
- юридическая квалификация выявленных фактов с точки зрения соблюдения обязательных требований;
- акты реагирования (предписания, представления, меры пресечения, привлечение к ответственности), если норма предусматривает реакцию государства³.

В обобщающих формулировках подчеркивается, что надзор «направлен на обеспечение соблюдения административно-правовых норм» и допускает применение принуждения при необходимости.

¹ Ухина А.О. Понятие и особенности административного надзора / А.О. Ухина // Вестник Тюменского государственного университета. – 2025. – №2. – С.428

² Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография / М.И. Зырянов. – М.: Контракт, 2023. – С.41.

³ Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 7-е изд., пересм. – М.: Инфра-М, 2025. – С.140.

Рассмотрим признаки государственного надзора. Признаки государственного надзора в административном праве позволяют раскрыть его сущность как специфической формы публично-властной деятельности и одновременно служат инструментом разграничения надзора от иных видов контрольной и юрисдикционной деятельности государства. В современной доктрине признаки надзора формулируются неоднородно, что обусловлено полемикой о соотношении контроля и надзора и изменением нормативной модели контрольно-надзорной деятельности. Тем не менее, в научной литературе прослеживается устойчивое ядро признаков, которые признаются определяющими вне зависимости от отраслевой сферы надзора.

1. Публично-властный характер и юридическая обусловленность полномочий. Первым базовым признаком государственного надзора выступает его публично-властная природа, поскольку надзор осуществляется от имени государства и сопровождается юридически значимыми последствиями. Надзорная деятельность не относится к «наблюдению» в бытовом понимании, так как основанием для вмешательства выступают властные полномочия, закрепленные в законе, а итогом выступают акты реагирования, обязательные для исполнения адресатами¹. В данном контексте надзор представляет собой разновидность административной деятельности, основанной на императивном методе регулирования. Публично-властный характер надзора проявляется в том, что орган надзора действует в режиме компетенции: он не вправе выходить за пределы установленного предмета надзора, не вправе произвольно расширять круг проверяемых требований и обязан соблюдать процессуальные гарантии проверяемых субъектов. Тем самым признак «властности» надзора тесно связан с принципами законности и правовой определенности.

2. Специальный субъект надзорной деятельности. Государственный надзор всегда осуществляется специально уполномоченным субъектом, который наделен компетенцией в определенной сфере публичного управления. Это означает, что надзор не может осуществляться любым органом

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2023. – С. 564.

государственной власти, а должен быть закреплён в правовом статусе органа посредством нормативного разграничения компетенций. В научной литературе данный признак подчеркивается в связи с особенностями надзорной функции: надзорные полномочия предполагают доступ к информации, право на проведение мероприятий, требование документов и объяснений, возможность вынесения предписаний и инициирования мер ответственности¹. Следовательно, наличие «специального субъекта» является структурным условием существования надзора как правовой категории.

3. Объект надзора не находится в отношениях прямого организационного подчинения. Классическим признаком государственного надзора выступает отсутствие у надзорного органа отношений организационного подчинения с проверяемым субъектом. В доктрине это рассматривается как ключевое отличие надзора от внутриведомственного управленческого контроля. При надзоре орган не «руководит» деятельностью объекта и не вправе заменять собой управленческие решения подконтрольного субъекта, поскольку надзор направлен не на оперативное управление, а на соблюдение обязательных требований и законности². Это обстоятельство формирует важный юридический вывод: надзор ограничивается проверкой соответствия поведения установленным нормам и требованиям, а любые элементы вмешательства в хозяйственную или организационную автономию проверяемого субъекта допустимы только в пределах прямого закона.

4. Предмет надзора - соблюдение законности и обязательных требований. Признак предметной определенности надзора заключается в том, что он ориентирован на проверку соблюдения обязательных требований, установленных в нормативных правовых актах. В отличие от управленческого контроля, который может включать оценку выполнения поручений, достижения показателей эффективности и иных управленческих целей, надзор нацелен на

¹ Бибииков М.А. Административный надзор / М.А. Бибииков // Мир науки. Педагогика и психология. – 2025. – № 4. – С.35

² Мусаев М.Ш. Административный надзор и административный контроль, осуществляемые органами правопорядка / М.Ш. Мусаев. Текст: непосредственный // Молодой ученый. – 2025. – № 3 (345). – С.78.

юридический критерий - соответствие поведения установленным обязательствам. В доктрине данный признак иногда формулируется как «проверка законности», а иногда - как проверка специальных правил. В любом случае ключевым остается то, что надзор относится к правовым режимам повышенной охраны: санитарно-эпидемиологический режим, пожарная безопасность, промышленная безопасность, транспортная безопасность, экологические требования, финансовые рынки и иные сферы, где нарушение обязательных требований несет риск причинения вреда публичным интересам¹.

5. Систематический характер и регулярность осуществления. Важным признаком государственного надзора является его систематичность, то есть осуществление надзорных действий не разово, а в форме постоянно функционирующей деятельности органов государства. Надзорная деятельность включает плановые и внеплановые мероприятия, профилактические действия, мониторинг состояния соблюдения требований и динамическую оценку рисков². Признак систематичности позволяет рассматривать надзор не как эпизодическое вмешательство, а как элемент устойчивого государственного механизма обеспечения законности и безопасности. В данной логике надзор формирует постоянную «охранную рамку» в регулируемой сфере.

6. Специфика результата надзора: акты реагирования и юридические последствия. Завершающим признаком выступает наличие формализованного результата надзорной деятельности. Итоги надзорных мероприятий фиксируются документально и влекут юридические последствия: от предписаний до применения санкций. Надзорное реагирование всегда находится в пределах компетенции органа, но его обязательность обеспечивается государственным принуждением. Данный признак имеет системообразующее значение: без юридически значимого результата надзор

¹ Тяпкин С.Е. Понятие, признаки и назначение административного надзора / С.Е. Тяпкин // Проблемы экономики и юридической практики. – 2024. - №5. – С.72.

² Глазков В.А. Понятие и признаки административного надзора полиции / В.А. Глазков // Вестник Луганской Академии внутренних дел им. Э.А. Дидоренко. – 2023. – №1(3). – С.53.

теряет правовую природу и превращается в обычное наблюдение, не имеющее административно-правового смысла.

Надзор связывают с профилактикой и пресечением правонарушений, а также с возможностью привлечения виновных лиц к ответственности. В одном из обобщающих описаний результата надзора указывается: он обеспечивает профилактику, устранение причин и условий правонарушений, пресечение и привлечение к ответственности, при этом отмечается «обусловленность» надзора применением мер административно-правового характера.

Назначение государственного надзора в системе административного права следует раскрывать через его функции.

1) гарантийная функция (обеспечение законности). Надзор выступает механизмом поддержания режима законности в публичном управлении и в регулируемых сферах, где существует риск причинения вреда охраняемым ценностям;

2) профилактическая функция. Надзор ориентирован на предупреждение нарушений, что выражается в наблюдении, оценке соблюдения требований и правовых мерах раннего реагирования;

3) охранительная функция. Надзор обеспечивает охрану публичных интересов (общественная безопасность, санитарное благополучие, промышленная безопасность, финансовая устойчивость) через предписания, пресечение и санкции при наличии состава правонарушения;

4) информационно-аналитическая функция. Надзор формирует массив данных о состоянии соблюдения обязательных требований, что позволяет корректировать регуляторные решения и правовые режимы. Подход к контролю (надзору) как к стадии регуляторного цикла прямо развивается в современных работах по теме.

Таким образом, государственный надзор как категория административного права - это урегулированная нормами административного права публично-властная деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по наблюдению и проверке соблюдения обязательных

требований гражданами и организациями, которые не состоят с надзорным органом в отношениях прямого организационного подчинения, с принятием мер реагирования в пределах компетенции в целях обеспечения законности, предупреждения и пресечения правонарушений, а также защиты охраняемых публичных интересов. Это определение фиксирует: субъект надзора, неподчиненный статус объекта, предмет проверки (обязательные требования и законность), предел вмешательства и целевую направленность надзора, что соответствует ключевым линиям доктринальной дискуссии.

§3. Правовая природа, принципы и методы осуществления контроля и надзора

Государственный контроль и государственный надзор занимают устойчивое место в механизме реализации исполнительной власти и в целом в системе публичного управления. Их правовая природа связана с обеспечением законности и дисциплины в публично значимых сферах, а также с защитой охраняемых законом ценностей. В административно-правовой доктрине контроль и надзор рассматривают как самостоятельные направления управленческой деятельности, которые формируют особый блок административных правоотношений между публичной администрацией и контролируемыми лицами.

Современное законодательство закрепило единую рамку контрольно-надзорной деятельности. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ определил государственный контроль (надзор) как деятельность контрольных (надзорных) органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, а также на наблюдение, анализ и прогнозирование состояния их соблюдения. Закон указал и на профилактику как самостоятельное направление работы контрольного органа,

что меняет традиционный «карательный» образ контроля и надзора и усиливает сервисный компонент публичного администрирования.

Научная полемика по вопросу правовой природы контроля и надзора концентрируется вокруг трех узловых тезисов. Первый тезис касается соотношения контроля и надзора как функций управления. Часть авторов настаивает на различии целей и юридических последствий. В этом подходе контроль связывают с оценкой деятельности управляемого объекта и с возможностью управленческого вмешательства. Надзор связывают с проверкой соблюдения требований закона и иных обязательных требований без подмены компетенции управляемого субъекта. В работе М.Д. Ягуновой разграничение контроля и административного надзора строится на разных основаниях, включая различия предмета проверочной деятельности и характера воздействия на объект¹.

Второй тезис относится к пониманию контроля и надзора как «стадии регуляторного цикла». В концепции В.П. Лагаева государственный контроль (надзор) выступает как элемент государственной регуляторной политики. Он обеспечивает обратную связь для регулирования и позволяет корректировать обязательные требования и управленческие решения². Этот подход усиливает значение анализа рисков и результатов контроля, а не только фиксации нарушений.

Третий тезис связан с конституционно-правовым балансом. Контрольно-надзорная деятельность неизбежно затрагивает свободу частного лица и свободу экономической деятельности. На этом фоне в литературе подчеркивают необходимость баланса интересов общества, государства и частных субъектов. В исследовании А.А. Трофимова прямо отмечается, что контрольно-надзорная деятельность предполагает вмешательство в свободу

¹ Ягунова М.Д., Кремёнов И.Н. Понятие контроля и надзора в сфере государственного управления / М.Д. Ягунова и др. // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2024. – №5-3(92). – С.290.

² Лагаева В.П. Технологическая нейтральность принципов государственного контроля (надзора) / В.П. Лагаева // Аграрное и земельное право. – 2024. – № 10(238). – С. 121.

частного лица, поэтому реформа требует сложного баланса публичного и частного интереса¹.

В итоге правовая природа контроля и надзора в административном праве раскрывается через совокупность признаков: публично-властный характер, ориентация на обязательные требования, процессуальная регламентация, гарантии прав контролируемых лиц, а также связь с мерами административного принуждения. При этом 248-ФЗ институционально сблизил контроль и надзор, но научная задача отграничения сохраняет значение, поскольку различия проявляются на уровне целей конкретного вида контроля, предмета проверки и допустимого объема властного воздействия.

Рассмотрим принципы осуществления контроля и надзора. Принципы выполняют роль правовых ориентиров и ограничителей публичной власти. Они задают стандарт законного поведения контрольных органов и одновременно формируют гарантии для контролируемых лиц. Законодатель закрепил систему принципов государственного контроля (надзора) в 248-ФЗ, в том числе законность и обоснованность, стимулирование добросовестного соблюдения требований, соразмерность вмешательства, охрану прав и законных интересов, недопустимость злоупотребления правом, соблюдение охраняемой законом тайны.

В науке административного права принципы контроля и надзора обычно раскрываются через две плоскости:

1) принципы как гарантии прав контролируемых лиц. В этой плоскости принципы работают как «процессуальные тормоза» для публичной администрации. На уровне доктрины данную линию усиливает подход «хорошей администрации». Л.А. Мицкевич и А.Ф. Васильева связывают реформу контроля (надзора) с требованиями правовой определенности, предсказуемости, прозрачности и ориентации на права адресатов публичного

¹ Трофимов А.А., Дмитрикова Е.А., Карицкая А.А. Поиск оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Китая / А.А. Трофимов и др. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 3. – 2023. – Т. 14. Вып. 3. – С. 795.

управления¹. Этот подход требует, чтобы контрольные процедуры имели понятные основания, а меры реагирования соотносились с риском и тяжестью нарушения. С этим корреспондирует принцип соразмерности вмешательства. Он исключает избыточные проверки и несоразмерные меры реагирования. Соразмерность в контрольно-надзорной сфере тесно связана с риск-ориентированным подходом, поскольку именно риск причинения вреда задает масштаб вмешательства и частоту мероприятий. Указанный в 248-ФЗ вектор на управление рисками показывает, что принципиальный акцент переносится на предотвращение вреда, а не на максимизацию количества выявленных нарушений;

2) принципы как организационные основы деятельности контрольных органов. Эта плоскость раскрывает принципы как требования к построению системы контроля и надзора, к компетенции органов, к распределению полномочий и к ответственности должностных лиц. В теории административного надзора А.В. Мартынов предлагает развернутую классификацию принципов административного надзора. Он выделяет общие правовые принципы (законность, соблюдение прав и свобод, федерализм, открытость результатов, профессионализм, ответственность, обжалование решений) и организационные принципы (предметно-целевая направленность, самостоятельность и независимость, учет особенностей объекта, эффективность, экономичность, своевременность)². Данная конструкция полезна для анализа надзора как особой формы публичного управления. Она подчеркивает, что надзор требует не только правовых ограничителей, но и организационных условий качества.

На практике и в научной литературе сохраняется дискуссия о «самостоятельности и независимости» надзора. Часть исследователей связывает независимость с институциональными гарантиями и с исключением

¹ Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) / Л.А. Мицкевич и др. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2022. – № 2. – С.66.

² Мартынов А.В. Административный надзор как способ осуществления контрольной власти / А.В. Мартынов // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – №2. – С.271.

ведомственного интереса. Другие авторы указывают, что надзор осуществляют органы исполнительной власти, поэтому независимость носит функциональный характер и проявляется в запрете неправомерного вмешательства в процедуры и результаты надзора, но не в полной автономии от системы исполнительной власти.

Рассмотрим методы осуществления контроля и надзора. Методы контроля и надзора в административном праве принято рассматривать как способы практического воздействия контрольного органа на поведение контролируемого лица и на состояние соблюдения обязательных требований. В современной модели методы формируют последовательность: профилактика → выявление рисков и нарушений → фиксация результатов → меры реагирования → анализ эффективности и обратная связь для регулирования.

1. Профилактические методы. Федеральный закон 248-ФЗ закрепил профилактику нарушений как самостоятельное направление контрольно-надзорной деятельности. Профилактика включает информирование, консультирование, предупреждение, профилактический визит и иные формы, которые конкретизируют положения закона в подзаконном регулировании по видам контроля. Смысл профилактики состоит в снижении вероятности нарушения без применения принудительных мер. На уровне доктрины профилактика отражает переход к сервисной модели публичного администрирования. Эта логика согласуется с подходом «хорошей администрации», поскольку снижает административную нагрузку и помогает адресатам требований исполнять нормы без конфликтного взаимодействия¹.

2. Проверочные методы и контрольные (надзорные) мероприятия. Классическим методом остается проверка соблюдения обязательных требований. В предыдущей законодательной модели, закрепленной в 294-ФЗ, контроль (надзор) прямо связывался с организацией и проведением проверок, а также с мероприятиями без взаимодействия и с профилактикой. В 248-ФЗ

¹ Мицкевич А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / А.В. Мицкевич. – Воронеж, 2012. – С.97.

проверка не исчезла, но стала частью более широкой процессуальной конструкции контрольных (надзорных) мероприятий. Сюда входят документарные и выездные форматы, а также действия по фиксации состояния объекта контроля. В научной литературе методы нередко группируют по степени вмешательства: от ненавязчивых форм (запрос информации, анализ открытых данных) до интенсивных форм (выездное мероприятие, отбор проб, инструментальное обследование). Данная градация позволяет прямо применить принцип соразмерности вмешательства¹.

3. Наблюдение, мониторинг, анализ и прогнозирование. Законодатель включил в содержание контроля (надзора) наблюдение, анализ и прогнозирование состояния соблюдения обязательных требований. Эти элементы сближают контроль и надзор с аналитической функцией государства. В концепции «регуляторного цикла» данные процедуры обеспечивают обратную связь для нормотворчества и для корректировки обязательных требований². Это направление важно для реформы, поскольку снижает зависимость эффективности контроля от «валовых» показателей проверок и протоколов.

4. Методы реагирования и меры административного принуждения. Реагирование включает выдачу предписаний, применение мер пресечения, привлечение к административной ответственности, приостановление деятельности в случаях, когда это допускает закон, а также направление материалов в иные органы при наличии оснований. Здесь контроль и надзор демонстрируют связь с административным принуждением. Одновременно действуют правовые ограничения: запрет злоупотребления правом, требования обоснованности и возможность обжалования решений.

¹ Беженцев А.А. Контроль и надзор в государственном управлении: правовой дискурс / А.А. Беженцев // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России: науч.- практ. журн. Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России. – 2024. – № 4 (111). – С. 88.

² Костылев В.В. Организационно-правовые проблемы осуществления контроля и надзора в публичном управлении / В.В. Костылев // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2022. – Т. 8 (74). № 2. – С. 317.

В научной дискуссии важное место занимает вопрос о границе между контрольно-надзорным производством и производством по делам об административных правонарушениях. Практика показывает, что фиксация нарушения в ходе проверки не должна автоматически превращать контрольное мероприятие в «квази-карательную» процедуру. Требуется четкое соблюдение процессуальных гарантий на каждой стадии. Данный тезис прямо связан с правовой природой контроля и надзора и с принципами защиты прав адресатов публичной администрации¹.

Итак, правовая природа государственного контроля и государственного надзора раскрывается через публично-властный характер, ориентацию на обязательные требования и процессуальные гарантии прав контролируемых лиц. 248-ФЗ усилил профилактический и риск-ориентированный вектор, что сближает контроль и надзор в единой регуляторной модели. Принципы контроля и надзора выполняют двойную роль: они задают стандарт законности для контрольного органа и формируют гарантии для адресата требований. Научные подходы развивают нормативный перечень через концепции «хорошей администрации» и через классификации принципов надзора. Методы контроля и надзора образуют систему от профилактики до реагирования. В современной модели ключевое значение получают мониторинг, анализ, управление рисками и соразмерность вмешательства. Полемика смещается от вопроса «сколько проверок» к вопросу «какова ценность результата для охраняемых законом благ».

Таким образом, в главе 1 дипломной работы исследованы теоретико-правовые основы государственного контроля и государственного надзора как ключевых категорий административного права, обеспечивающих законность и устойчивость публичного управления. Проведенный анализ подтвердил, что контроль и надзор выступают важнейшими формами реализации публичной

¹ Стенькин Д.С. Государственный контроль в Российской Федерации: учеб.-метод. пособие для аудиторной и самостоятельной работы магистрантов / Д.С. Стенькин. – Саранск: Научно-исследовательский институт регионологии федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева», 2022. – С.57.

власти, направленными на обеспечение соблюдения обязательных требований, предупреждение правонарушений и защиту охраняемых законом ценностей. В рамках рассмотрения понятия и сущности государственного контроля установлено, что в научной литературе отсутствует единый подход к его определению. Одни исследователи рассматривают контроль как элемент управленческого цикла и инструмент обратной связи в системе государственного управления, другие акцентируют его охранительно-правовую природу и связь с обеспечением законности и дисциплины. Обосновано, что современная модель государственного контроля характеризуется сочетанием управленческой и правовой природы, что проявляется в единстве профилактических мероприятий, проверочных процедур и мер реагирования в пределах компетенции уполномоченных органов.

При исследовании государственного надзора выявлено, что данная категория также является дискуссионной. В доктрине надзор рассматривается как самостоятельный административно-правовой институт либо как разновидность контроля, ограниченная проверкой законности и соблюдения обязательных требований. Установлено, что отличительными признаками надзора выступают внешняя направленность по отношению к объекту, отсутствие организационного подчинения проверяемого субъекта надзорному органу, а также выраженная правоохранительная направленность, связанная с возможностью применения мер административного принуждения.

В главе также рассмотрены правовая природа, принципы и методы осуществления контроля и надзора. Установлено, что современное законодательство ориентирует контрольно-надзорную деятельность на риск-ориентированный и профилактический подход, что усиливает требования к соразмерности вмешательства государства и к обеспечению процессуальных гарантий прав подконтрольных субъектов. Принципы законности, обоснованности, прозрачности, недопустимости злоупотребления полномочиями и защиты прав участников контрольно-надзорных отношений выступают необходимыми элементами правовой модели контроля и надзора, а

методы реализации включают профилактику, проверочные мероприятия, мониторинг и меры административного реагирования.

Таким образом, результаты главы 1 позволяют сформировать теоретическую основу для дальнейшего исследования нормативно-правового регулирования контроля и надзора, организационно-процедурных механизмов их реализации и проблем правоприменительной практики. Сделанные выводы подтверждают, что четкое определение сущности и границ государственного контроля и государственного надзора выступает условием повышения эффективности публичного управления и укрепления гарантий прав граждан и организаций в административных правоотношениях.

ГЛАВА 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Источники правового регулирования контроля и надзора: система и иерархия нормативных актов

В юридической литературе вопросы источников и иерархии актов в контрольно-надзорной сфере рассматриваются в контексте реформы, процессуализации и роста роли профилактики. О.А. Кожевников анализирует законодательство о контрольно-надзорной деятельности и выделяет тенденцию к нормативной детализации принципов, процедур и стандартов вмешательства¹. С.А. Морозов обращает внимание на административные контроль-надзорные процедуры и на значение правовой формы как гарантии прав контролируемых лиц, что усиливает роль подзаконных актов и ведомственных регламентов, но одновременно повышает требования к их законности и согласованности с федеральной рамкой². И.А. Синьков исследует административные акты реагирования, которые принимает контрольный орган по итогам мероприятий. Автор показывает, что корректная нормативная основа актов реагирования и их процедурная форма определяют устойчивость правоприменения и судебные перспективы обжалования³.

Правовое регулирование государственного контроля и государственного надзора образует многоуровневую систему источников. В ней действуют общие

¹ Кожевников О.А., Никонова Ю.Ш. Законодательство о контрольно-надзорной деятельности: реалии и ожидаемые перспективы / О.А. Кожевников и др. // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2021. – № 2(81). – С.134.

² Морозов С.А. Современное правовое регулирование административных контроль-надзорных процедур / С.А. Морозов // Право и политика. – 2024. – № 9. – С.38.

³ Синьков И.А. Нормативно-правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности / И.А. Синьков // Образование и право. – 2024. – №10. – С.202.

конституционные ориентиры, специальные федеральные законы, подзаконные акты Правительства и федеральных органов исполнительной власти, а также региональные и муниципальные нормативные акты. Законодательная реформа контрольно-надзорной деятельности закрепила единую рамку регулирования через Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ, при этом сохраняется роль отраслевых законов, которые определяют обязательные требования и особенности отдельных видов контроля (надзора)¹.

1. Конституционный уровень и общие принципы правового режима контроля (надзора). Конституция Российской Федерации закрепляет базовые установки для публичного управления, включая законность деятельности органов власти, гарантии прав и свобод, допустимые пределы ограничения прав, равенство перед законом и судом, судебную защиту. Прежде всего контроль (надзор) должен осуществляться на основе закона и в пределах компетенции органов публичной власти, что вытекает из принципа правового государства и требования законности деятельности государства (ст. 1, 15 Конституции РФ²). Одновременно Конституция закрепляет приоритет прав и свобод человека, их непосредственное действие и обязанность государства обеспечивать их защиту, что предопределяет необходимость соблюдения процессуальных гарантий при проведении контрольных мероприятий (ст. 2, 18, 45, 46 Конституции РФ).

Существенное значение имеют конституционные положения о свободе экономической деятельности и охране собственности. Государственный контроль (надзор), затрагивая предпринимательскую деятельность и имущественные интересы организаций, должен соответствовать требованиям о защите собственности и недопустимости произвольного ограничения экономической свободы (ст. 8, 34, 35 Конституции РФ). При этом ограничения прав допускаются только в предусмотренных Конституцией целях и в той мере,

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 04 октября 2022 г.) // Российская газета. – 1993. – №237; 2022. – № 226.

которая необходима для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции РФ). Данный конституционный критерий соразмерности напрямую применим к оценке законности проверок, предписаний и иных мер реагирования.

Таким образом, Конституция РФ задает базовый стандарт: контроль и надзор выступают правомерными инструментами публичного управления только при соблюдении принципов законности, соразмерности, правовой определенности и гарантированности судебной защиты. Рассмотренные положения формируют конституционную основу для контрольно-надзорных вмешательств, поскольку контроль (надзор) затрагивает свободу предпринимательства, неприкосновенность собственности, гарантии судебной защиты и принципы правового государства. Судебная практика по делам, связанным с экологическим контролем (надзором) и взысканием вреда, демонстрирует опору судов на конституционные нормы в совокупности со специальными законами, включая Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ¹.

На доктринальном уровне конституционная рамка получает развитие через концепцию баланса публичного интереса и прав контролируемых лиц. Исследователи связывают эффективность контрольных механизмов с требованием правовой определенности и предсказуемости вмешательства. В работах, посвященных реформе контрольно-надзорной сферы, акцент получает тезис о необходимости системных гарантий, которые ограничивают усмотрение контрольного органа и снижают административную нагрузку².

¹ Определение Верховного Суда РФ от 08 сентября 2025 г. № 302-ЭС25-7837 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026); кассационное определение Верховного Суда РФ от 03 сентября 2025 г. № 50-КАД25-8-К8 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026); кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 25 сентября 2024 г. по административному делу № 2а-431/2024 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

² Дмитрикова Е.А. Влияние законодательства о государственном контроле (надзоре) на практику применения законодательства «Об административных правонарушениях» / Е.А.

2. Международные источники и наднациональное регулирование. На втором уровне находятся общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Они влияют на контрольно-надзорную сферу через стандарты справедливой процедуры, защиты собственности, доступа к правосудию. Существенную роль также играют акты евразийского интеграционного регулирования в части технического регулирования и оценки соответствия, когда обязательные требования и процедуры контроля связаны с регламентами и правилами, действующими в рамках ЕАЭС. В подобных блоках регулирования суды оценивают законность решений контрольных органов через соотнесение национальных процедур с обязательными требованиями и установленными формами доказательств нарушения¹.

3. Федеральные законы как ядро правового регулирования. Центральное место в системе источников занимает Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Он задает понятия, принципы, статус участников, перечень контрольных (надзорных) мероприятий, профилактические меры, порядок обжалования действий и решений. Закон действует в актуальной редакции, при этом изменения конца 2025 года вступили в силу с 01.01.2026. Для темы настоящей работы значимы два положения: во-первых, закон

Дмитрикова // Правоприменение. – 2024. – Т. 8, № 3. – С. 96; Петракова А.С., Левченко Е.А., Маслова А.В. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации с учетом актуальных тенденций совершенствования системы государственного управления / А.С. Петракова и др. // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2025. – № 1-4(100). – С.169.

¹ Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 23 января 2024 г. № АКПИ23-998 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими абзаца третьего пункта 18, пункта 19, подпункта «а» пункта 21, подпункта «а» пункта 24, пунктов 25, 26 Правил регистрации, приостановления, возобновления и прекращения действия деклараций о соответствии, признания их недействительными, утв. постановлением Правительства РФ от 19.06.2021 № 936» / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026); Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 18 апреля 2024 г. № АПЛ24-96 «Об оставлении без удовлетворения апелляционной жалобы ООО «Азовчане» о признании недействующими некоторых пунктов и абзацев Правил регистрации, приостановления, возобновления и прекращения действия деклараций о соответствии, признания их недействительными» / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

конструирует единый процессуальный каркас. Он ориентирует контрольный орган на законность и обоснованность решений и действий. В тексте закона прямо закреплен запрет на необоснованные решения и необоснованные предписания во-вторых, закон формирует иерархию специальных актов по видам контроля (надзора). На практике регулирование каждого вида контроля строится через положение о виде контроля и перечень обязательных требований, а также через административные регламенты и ведомственные акты, которые конкретизируют процедуры.

В научной литературе Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» рассматривают как нормативную основу новой модели контрольно-надзорной деятельности. Авторы выделяют усиление профилактики, развитие риск-ориентированного подхода и процессуализацию контрольных действий. Анализ основных положений закона в работах Д.С. Адамова фиксирует смещение акцента в сторону профилактических инструментов и процедурных гарантий¹.

Нормативное поле контроля (надзора) не исчерпывает 248-ФЗ. Существенное значение имеют: а) Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Он задает правила формирования и действия обязательных требований. Он влияет на предмет контроля, поскольку контрольный орган проверяет именно обязательные требования²; б) процессуальные кодексы: КоАП РФ³, КАС РФ¹, АПК РФ². Они

¹ Адамов Д.С., Козырев Е.В., Костерин И.В. Анализ основных положений Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» / Д.С. Адамов и др. // Актуальные вопросы пожарной безопасности. – 2020. – № 4 (6). – С.28.

² Об утверждении Руководства по соблюдению обязательных требований, являющихся предметом контроля при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства об архивном деле: Приказ Росархива от 13 февраля 2024 г. № 19 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 15 декабря 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1 (ч. 1). – Ст. 1.

регулируют формы судебного контроля за актами и действиями органов власти, а также производство по делам об административных правонарушениях. При этом 248-ФЗ прямо разводит контрольно-надзорные процедуры и производство по делам об административных правонарушениях как самостоятельные режимы, что подтверждает судебная практика Верховного Суда РФ³; в) отраслевые федеральные законы, которые вводят специальные режимы контроля и надзора: экологическое законодательство, санитарно-эпидемиологическое регулирование, промышленная безопасность, трудовое законодательство и иные сферы. Судебные акты по экологическим делам показывают, что суды применяют отраслевые нормы вместе с процессуальными правилами 248-ФЗ, когда оценивают законность фиксации нарушений и доказательственную базу⁴.

Динамика реформы отражается в федеральных законах о внесении изменений в 248-ФЗ. На официальном уровне опубликован Федеральный закон от 28.12.2024 № 540-ФЗ, который внес корректировки в регулирование проверок и профилактических мероприятий. Эти изменения исследователи связывают с донстройкой модели внеплановых мероприятий и с уточнением процессуальных механизмов⁵.

4. Подзаконные нормативные акты: Президент, Правительство, федеральные органы исполнительной власти. Подзаконное регулирование

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (с изм. от 15 декабря 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с изм. от 15 декабря 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

³ Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14 мая 2024 г. № АКПИ24-167 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 14.01.2026); Дмитрикова Е.А. Влияние законодательства о государственном контроле (надзоре) на практику применения законодательства «Об административных правонарушениях» / Е.А. Дмитрикова // Правоприменение. – 2024. – Т. 8, № 3. – С. 97.

⁴ Постановление Верховного Суда РФ от 04 марта 2025 г. № 69-АД25-2-К7 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

⁵ О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28 декабря 2024 г. № 540-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2024. – №53 (часть I). – Ст. 8550.

занимает ключевое место, поскольку именно оно закрепляет особенности организации и проведения мероприятий по конкретным видам контроля, а также вводит временные режимы. Показателен пример Постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля». Этот акт вводил специальные правила проведения плановых и внеплановых мероприятий и впоследствии получил развитие через редакции 2024 года¹.

Судебная практика Верховного Суда по делу № АКПИ23-329 демонстрирует подход к проверке законности подобных подзаконных ограничительных режимов. Суд оценивал компетенцию Правительства и соответствие оспариваемых положений федеральному закону. По итогам рассмотрения суд отказал в удовлетворении требований о признании подпункта акта недействующим, тем самым подтвердил допустимость правового механизма при соблюдении пределов делегирования и целей регулирования².

5. Ведомственные акты: приказы, регламенты, формы документов. Особое место в системе источников правового регулирования государственного контроля и государственного надзора занимают ведомственные нормативные правовые акты правоохранительных органов, включая МВД России, Росгвардию, ФСИН России и иные федеральные органы исполнительной власти, обладающие контрольными (надзорными) полномочиями в отдельных сферах. Ведомственные акты выступают необходимым элементом практической реализации федерального законодательства, поскольку обеспечивают детализацию процедур, закрепляют формы документов, порядок организации мероприятий, требования к фиксации результатов и механизмам реагирования. Вместе с тем ведомственное регулирование имеет производный характер и должно соответствовать Конституции РФ, федеральным законам и

¹ Решение Верховного Суда РФ от 27 июня 2023 г. № АКПИ23-329 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

² Решение Верховного Суда РФ от 29 февраля 2024 г. № АКПИ23-1117 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

подзаконным актам Правительства РФ, прежде всего Федеральному закону от 31.07.2020 № 248-ФЗ. Федеральный закон № 248-ФЗ закрепляет процессуальную основу контрольной (надзорной) деятельности и предусматривает возможность конкретизации отдельных вопросов в подзаконных и ведомственных актах по видам контроля (надзора). В связи с этим ведомственные приказы правоохранительных органов формируют самостоятельный массив источников, который можно разделить на две основные группы: 1) акты, регламентирующие контроль (надзор) как публичную функцию в отношении внешних субъектов (граждан и организаций); 2) акты, регулирующие ведомственный (внутренний) контроль, осуществляемый в системе соответствующего федерального органа. Данное разграничение имеет принципиальное значение, поскольку внешний государственный контроль (надзор) предполагает иные гарантии прав контролируемых лиц и иную процессуальную форму по сравнению с внутриведомственными проверками служебной деятельности.

Рассмотрим ведомственные акты МВД России в сфере контроля и надзора. В системе МВД России на практике сформированы нормативные блоки, которые регулируют отдельные виды контрольной деятельности и внутреннего ведомственного контроля. Для раскрытия роли МВД России целесообразно разделить массив ведомственных актов на два блока: 1) акты, которые обеспечивают внешний государственный контроль (надзор); 2) акты, которые обеспечивают внутриведомственный контроль.

Внешний контроль МВД: контроль (надзор) в сфере безопасности дорожного движения. Наиболее нормативно оформленный сегмент внешнего контроля МВД - федеральный государственный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения. На уровне Правительства РФ действует положение о виде контроля. Оно закрепляет порядок организации, риск-ориентированный подход, профилактику, контрольные мероприятия, а также

специальный режим в форме постоянного рейда¹. Ведомственные акты МВД в этом сегменте выполняют две ключевые функции:

1) индикаторы риска как правовой инструмент запуска мероприятий без взаимодействия и усиления внимания к объектам контроля. МВД России утвердило перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований для федерального госконтроля (надзора) в области безопасности дорожного движения². Перечень опирается на норму 248-ФЗ об индикаторах риска и выступает механизмом, который связывает риск-ориентированную модель с практическими основаниями для контрольных действий. Далее МВД корректировало перечень через изменения, которые отражают развитие подходов к оценке рисков. В 2024 году МВД внесло изменения приказом № 659³. В 2025 году МВД обновило параметры индикаторов приказом № 898⁴. С позиции системы источников эти приказы важны по двум причинам: они демонстрируют «жизненный цикл» обязательных требований и риск-моделей в ведомственном контуре; они показывают, как норма 248-ФЗ о рисках получает процедурное наполнение на уровне конкретного вида контроля;

2) формы документов как гарантия процессуальной определенности. Ведомственные формы документов обеспечивают единообразие фиксации

¹ Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 (с изм. от 25 декабря 2025 г.) // Собрании законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть II). – Ст. 5531.

² Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения: Приказ МВД России от 13 декабря 2021 г. № 1025 (ред. от 10 ноября 2025 г.) / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

³ О внесении изменений в перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, утв. приказом МВД России от 13 декабря 2021 г. № 1025: Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 октября 2024 г. № 659 // Российская газета. – 2024. – 24 декабря.

⁴ О внесении изменений в перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, утвержденный приказом МВД России от 13 декабря 2021 г. № 1025: Приказ МВД России от 10 ноября 2025 г. № 898 // Российская газета. – 2025. – 10 декабря.

мероприятий и результатов, а также упрощают контроль судебной законности. МВД неоднократно обновляло формы документов, которые используют должностные лица Госавтоинспекции при осуществлении федерального госконтроля (надзора) в области безопасности дорожного движения. Так, приказ МВД от 23.05.2024 № 280 внес изменения в приказ МВД от 01.08.2022 № 570 и актуализировал формы протоколов, актов и предписаний¹. Дополнительно МВД применяет инструмент «руководство по соблюдению обязательных требований». Он увязан с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»² и с ФЗ от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³. МВД оформило руководство как приложение к ведомственному распоряжению. Этот инструмент поддерживает профилактическую модель и снижает долю санкционного реагирования.

Внешний контроль МВД: контроль за реализацией полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере БДД. Отдельный контур образует государственный контроль (надзор) за реализацией исполнительными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также их должностными лицами полномочий, которые связаны с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в этой сфере. На уровне Правительства РФ действует положение о данном виде контроля (надзора)⁴. Ведомственный уровень представлен приказами МВД, которые

¹ О внесении изменений в приказ МВД России от 1 августа 2022 г. № 570: Приказ МВД России от 23.05.2024 № 280 // Российская газета. – 2024. – 17 сентября.

² Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (с изм. от 28 февраля 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5006.

³ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007.

⁴ Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения

утверждают формы документов для данного вида контроля (надзора). В 2025 году МВД утвердило обновленный комплект форм приказом № 760. Приказ прямо ссылается на нормы 248-ФЗ и на правительственное положение¹. Этот сегмент важен для темы диплома, потому что он показывает, как контроль (надзор) охватывает не только хозяйствующие субъекты, но и публичные органы, а правовая форма контроля требует процедурной дисциплины на всех уровнях публичной власти.

Внутриведомственный контроль МВД: контроль в сфере закупок и финансово-хозяйственной дисциплины. Помимо внешнего контроля МВД активно использует внутриведомственный контроль. Пример дает приказ МВД от 10.01.2019 № 4, который закрепил регламент ведомственного контроля за соблюдением требований законодательства о закупках (в пределах компетенции МВД). Этот блок не относится к 248-ФЗ напрямую как к универсальному процессуальному каркасу, однако он важен для системного анализа «контрольной» функции государства. Он подтверждает, что государственный контроль существует в двух форматах: внешний контроль в отношении подконтрольных лиц и ведомственный контроль в структуре органа. В качестве примера внутреннего контроля можно выделить регламенты, связанные с закупочной деятельностью и соблюдением требований законодательства о закупках. Так, Приказ МВД России от 10.01.2019 № 4 утвердил регламент ведомственного контроля за соблюдением требований Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами

безопасности дорожного движения: Постановление Правительства РФ от 16 марта 2022 г. № 384 (с изм. от 27 июня 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 12. – Ст. 1868.

¹ Об утверждении форм документов, используемых должностными лицами Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения безопасности дорожного движения: Приказ МВД России от 15 октября 2025 г. № 760 // Российская газета. – 2025. – 23 декабря.

юридических лиц» и иных актов в данной сфере¹. Указанный документ показывает, что МВД реализует ведомственный контроль как самостоятельную процедуру внутреннего управления, направленную на обеспечение законности и дисциплины в финансово-хозяйственной деятельности системы МВД. При этом ведомственные акты МВД также могут приниматься в развитие 248-ФЗ при регулировании отдельных направлений государственного контроля (надзора), когда МВД выступает участником контрольной системы. В таких случаях нормативные основания прямо связываются с положениями 248-ФЗ и нормами делегирования полномочий².

Отдельного внимания заслуживают ведомственные акты МВД, которые закрепляют порядок осуществления контрольных мероприятий внутри системы МВД (контрольно-ревизионная деятельность и финансовый контроль). На официальном портале правовой информации опубликованы регламенты, в которых определены организационные формы ведомственного контроля, графики контрольных мероприятий, полномочия контрольных подразделений и порядок оформления результатов проверок³. Подобные акты подтверждают, что ведомственное регулирование имеет значение не только как инструмент внутреннего менеджмента, но и как механизм обеспечения публичной законности, поскольку нарушения закупочной дисциплины и финансовых процедур могут затрагивать публичные интересы и бюджетные средства.

¹ Об утверждении Регламента осуществления ведомственного контроля за соблюдением требований Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации: Приказ МВД России от 10.01.2019 № 4 (с изм. от 16 октября 2025 г.); О внесении изменения в Регламент осуществления ведомственного контроля за соблюдением требований Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 10 января 2019 г. № 4: Приказ МВД России от 16 октября 2025 г. № 773 // Российская газета. – 2025. – 24 ноября.

² О внесении изменений в приказ МВД России от 1 августа 2022 г. № 570: Приказ МВД России от 23 мая 2024 г. №280 // Российская газета. – 2024. – 17 сентября.

³ О внесении изменений в приказ МВД России от 16 мая 2016 г. № 247 «Об утверждении Регламента проведения Министерством внутренних дел Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»: Приказ МВД России от 28 сентября 2023 г. № 724 // Российская газета. – 2023. – 03 ноября.

Рассмотрим ведомственные акты Росгвардии: нормативная детализация видов федерального контроля (надзора). В системе Росгвардии ведомственные акты играют особую роль, поскольку служба осуществляет ряд функций, имеющих надзорную составляющую, и одновременно регулирует безопасность объектов, обращение со служебными животными и иные направления, требующие надзорных процедур. В качестве примера можно привести Приказ Росгвардии от 08.02.2022 № 21, который регулирует вопросы федерального государственного контроля (надзора) в области обращения со служебными животными на объектах Росгвардии, что напрямую увязано с применением механизмов 248-ФЗ¹. Данный акт демонстрирует типичную структуру ведомственного регулирования: определение предмета контроля, перечня мероприятий, порядка их проведения и фиксации результатов. Кроме того, практика Росгвардии по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов ТЭК показывает наличие специализированных нормативных массивов, которые определяют правила взаимодействия органов и организаций, подлежащих контролю.

Рассмотрим ведомственные акты ФСИН России. ФСИН России также принимает ведомственные акты, непосредственно связанные с реализацией федерального государственного контроля (надзора) на подведомственных объектах. Так, Приказ ФСИН России от 31.03.2025 № 181 утвердил порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области безопасного использования и содержания лифтов и иных подъемных устройств в подведомственных организациях².

¹ Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на объектах, занимаемых войсками национальной гвардии Российской Федерации: Приказ Росгвардии от 08.02.2022 № 21 (с изм. на 7 июля 2025 г.) // Российская газета. – 2022. – 02 марта.

² Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области безопасного использования и содержания лифтов, подъемных платформ для инвалидов, пассажирских конвейеров (движущихся пешеходных дорожек), эскалаторов, за исключением эскалаторов в метрополитенах, на объектах (в организациях), подведомственных Федеральной службе исполнения наказаний: Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 31.03.2025 № 181 // Российская газета. – 2025. – 06 мая.

В качестве ранее принятого примера ведомственного регулирования можно выделить Приказ ФСИН России от 31.01.2022 № 47, который утвердил порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области обращения со служебными животными на объектах уголовно-исполнительной системы¹. Рассматриваемые акты подтверждают, что ведомственное регулирование в правоохранительной сфере часто ориентировано на контрольные (надзорные) режимы, связанные с безопасностью, техническими стандартами и специальными объектами, которые имеют ограниченный доступ и требуют специфических процедур.

Рассмотрим ведомственные акты ФССП России и Минюста России. ФССП России реализует федеральный государственный контроль (надзор) в отношении деятельности профессиональных коллекторских организаций и ряда финансовых организаций в части действий по возврату просроченной задолженности. Здесь заметна роль актов Минюста России и ФССП России.

Минюст России утвердил перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований для данного вида контроля (надзора). Перечень служит основанием для риск-ориентированного управления и связывает мониторинг жалоб, повторяемость нарушений и поведенческие модели подконтрольных субъектов с механизмами 248-ФЗ².

ФССП России утверждает программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на очередной год. Для 2026 года действует приказ ФССП от 08.12.2025 № 631³. Он прямо опирается на

¹ Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области обращения со служебными животными на объектах уголовно-исполнительной системы: Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 31 января 2022 г. № 47 // Российская газета. – 2022. – 04 февраля.

² Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью профессиональных коллекторских организаций, кредитных и микрофинансовых организаций, включенных в перечень кредитных и микрофинансовых организаций, в части осуществления ими действий, направленных на возврат просроченной задолженности: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 09 сентября 2025 г. № 230 // Российская газета. – 2025. – 16 сентября.

³ Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) профессиональными коллекторскими организациями, кредитными и микрофинансовыми

статью 44 248-ФЗ и на правила разработки программ профилактики, которые утверждает Правительство РФ. Для 2025 года действовала программа профилактики, которую утвердил приказ ФССП от 18.12.2024 № 820 (с изменениями в 2025 году)¹. Этот массив источников полезен для диплома по двум причинам. Во-первых, он показывает институционализацию профилактики как равноправного элемента регулирования. Во-вторых, он демонстрирует пример «смешанного» ведомственного уровня, где часть актов принимает Минюст, а часть актов принимает служба как контрольный орган.

Рассмотрим ведомственные акты ФСБ России: оформление федерального государственного надзора в специальных сферах. В правоохранительном блоке отдельное место занимает ведомственное регулирование ФСБ России. Приказы ФСБ нередко устанавливают порядок организации и осуществления федерального государственного надзора в специализированных направлениях, где закон устанавливает режим ограниченного доступа и особые требования безопасности. В качестве примера можно использовать приказ ФСБ России от 25.02.2022 № 76, который утвердил порядок организации и осуществления федерального государственного надзора в соответствующей сфере, а также включил процедурные положения об обжаловании решений, действий и бездействия. Этот акт прямо ссылается на 248-ФЗ как на нормативную основу процедур². Этот пример важен, потому что он иллюстрирует специфику надзора в сферах, где присутствует элемент государственной безопасности, а

организациями, включенными в перечень кредитных и микрофинансовых организаций, при осуществлении ими действий, направленных на возврат просроченной задолженности, на 2026 год: Приказ ФССП России от 08 декабря 2025 г. № 631 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

¹ Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) профессиональными коллекторскими организациями, кредитными и микрофинансовыми организациями, включенными в перечень кредитных и микрофинансовых организаций, при осуществлении ими действий, направленных на возврат просроченной задолженности, на 2025 год: Приказ ФССП России от 18 декабря 2024 г. № 820 (с изм. от 25 августа 2025 г.) // Российская газета. – 2025. – 26 декабря.

² Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного надзора в области промышленной безопасности на объектах органов федеральной службы безопасности и в организациях, находящихся в ведении ФСБ России: Приказ ФСБ России от 25 февраля 2022 г. № 76 // Российская газета. – 2022. – 03 марта.

также показывает универсальность процессуальных требований 248-ФЗ при ведомственной адаптации.

Ведомственные акты МВД и иных правоохранительных органов выполняют прикладную функцию, однако их юридическая сила ограничена рамками федерального законодательства. В связи с этим важную роль играет судебный контроль за ведомственным нормотворчеством. Верховный Суд РФ в делах об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти оценивает их соответствие федеральному закону, пределам компетенции органа и соблюдение требований нормотворческой процедуры. Таким образом, ведомственные нормативные акты МВД России, Росгвардии, ФСИН России и иных правоохранительных органов являются важнейшим элементом источников правового регулирования контроля и надзора. Их значение выражается в том, что они: 1) конкретизируют порядок осуществления контрольных (надзорных) мероприятий в специальных сферах; 2) устанавливают формы документов, порядок фиксации результатов и алгоритмы реагирования; 3) обеспечивают организационную согласованность действий подразделений и должностных лиц; 4) формируют практическую основу реализации требований 248-ФЗ на уровне конкретных видов контроля (надзора). При этом ведомственные акты остаются подчиненными источниками и подлежат оценке на соответствие федеральным законам и подзаконным актам Правительства РФ, а также судебному контролю в порядке оспаривания нормативных актов.

Итак, система источников правового регулирования контроля и надзора имеет иерархическую структуру: Конституция РФ и международные нормы → федеральные законы (ядро: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и связанные акты) → подзаконные акты Правительства и ведомственные акты → региональные и муниципальные нормативные акты в пределах федеральной рамки. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ выполняет роль процессуального «каркаса» и

обеспечивает унификацию процедур и гарантий, при этом отраслевые законы сохраняют значение через закрепление обязательных требований и специальных режимов контроля (надзора). Судебная практика Верховного Суда формирует критерии оценки законности подзаконных и ведомственных актов, а также стандарты разграничения контрольно-надзорных процедур и административно-юрисдикционного производства.

§2. Организационно-правовой механизм осуществления государственного контроля и надзора

Организационно-правовой механизм государственного контроля и государственного надзора представляет систему правовых норм, институтов и управленческих процедур, через которые публичная администрация обеспечивает соблюдение обязательных требований, предупреждает нарушения и применяет меры реагирования. В современной модели этот механизм опирается на процессуальную рамку Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ и на риск-ориентированную логику государственного регулирования. В доктрине контроль (надзор) рассматривают как элемент регуляторного цикла и как инструмент обратной связи для нормотворчества и правоприменения¹.

В научной литературе организационно-правовой механизм контроля (надзора) раскрывают через совокупность взаимосвязанных элементов: субъектов, объектов, обязательных требований, процедур, актов реагирования и средств обеспечения законности. О.В. Гурина подчеркивает, что сущность государственного контроля (надзора) выходит за рамки проверки фактов,

¹ Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. – М.: Инфотропик Медиа, 2022. – С.175.

поскольку включает публично-властное воздействие и правовые последствия¹. С.М. Зырянов связывает контроль (надзор) с регуляторной политикой и указывает на его роль как инструмента управления рисками и оценки эффективности обязательных требований².

Таким образом, организационно-правовой механизм осуществления государственного контроля и государственного надзора - это урегулированная нормами административного права система взаимосвязанных субъектов, полномочий, процедур, форм и методов, а также информационно-учётных инструментов и гарантий, посредством которых уполномоченные органы публичной власти организуют и реализуют контрольные (надзорные) мероприятия, профилактику нарушений, выявление и фиксацию несоблюдения обязательных требований, принятие актов реагирования, обеспечение их исполнения и судебную проверку законности принятых решений и совершённых действий, в целях обеспечения законности, защиты публичных интересов и минимизации риска причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Структурно организационно-правовой механизм контроля и надзора включает несколько взаимосвязанных элементов. Во-первых, субъектный блок охватывает систему контрольных (надзорных) органов, их должностных лиц и распределение компетенции по видам контроля. Закон № 248-ФЗ исходит из принципа компетенционной обусловленности: орган может проводить контрольные мероприятия только в рамках установленного вида контроля и при наличии закрепленных полномочий. Во-вторых, предметный блок основывается на обязательных требованиях. Орган контроля оценивает именно соблюдение обязательных требований, что связывает контроль (надзор) с Федеральным законом № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской

¹ Гурина О.В. Формы государственного контроля (надзора): правовой анализ / О.В. Гурина // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия Д. Экономические и юридические науки. – 2023. – № 2. – С. 78.

² Спиридонов А.А. Развитие государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: конституционно-правовой взгляд / А.А. Спиридонов // Российская юстиция. – 2023. – № 3. – С. 74.

Федерации» и с отраслевыми нормативными массивами (санитарными, экологическими, промышленными и др.). В-третьих, процедурный блок включает профилактические мероприятия, контрольные (надзорные) мероприятия, оформление результатов и применение мер реагирования. Закон № 248-ФЗ придает профилактике самостоятельное значение, закрепляя ее как равноправный элемент механизма, что соответствует современной тенденции уменьшения «карательного» компонента и перехода к риск-ориентированной модели управления¹.

Субъектом государственного контроля (надзора) выступает контрольный (надзорный) орган, который действует в пределах компетенции. Закон связывает полномочия органа с конкретным видом контроля и с утвержденным положением о виде контроля. Важную роль играет распределение полномочий внутри органа. Оно определяет порядок принятия решений, уровень ответственности, требования к документированию.

Организационная практика обычно использует две модели. Первая модель - специализированный контрольный орган, который сосредоточен на одном или нескольких родственных видах контроля. Эта модель характерна для технических и риск-емких сфер. Вторая модель - контрольные полномочия в составе органа, который решает широкий круг публичных задач. Эта модель встречается в сферах, где контрольные функции сопряжены с охраной правопорядка и безопасностью.

Для механизма контроля и надзора значим и вопрос взаимодействия. 248-ФЗ закрепляет необходимость взаимодействия контрольного органа с показывающими органами, с органами прокуратуры, с иными органами публичной власти в пределах компетенции. На практике взаимодействие влияет на сроки, полноту доказательственной базы и устойчивость результатов контроля. В доктрине акцент получают организационные принципы контроля и надзора. Л.А. Мицкевич и А.Ф. Васильева связывают современную модель

¹ Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) / Л.А. Мицкевич и др. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2022. – № 2. – С.63.

контроля (надзора) с принципами «хорошей администрации», где основное значение получают правовая определенность, добросовестность, запрет злоупотребления правом и соразмерность¹. Эти принципы задают стандарты поведения контрольного органа и ограничивают административное усмотрение.

Объект контроля (надзора) включает деятельность граждан, организаций, должностных лиц и публичных структур в части соблюдения обязательных требований. Центром всей модели выступают обязательные требования, поскольку контрольный орган проверяет именно их соблюдение. В научных работах по реформе контрольно-надзорной сферы отмечают, что качество обязательных требований определяет эффективность контроля. При неясных формулировках растет риск произвольной оценки и спорность результатов².

На уровне организационного механизма обязательные требования выступают основанием для трех управленческих задач: 1) классификация объектов контроля по рискам; 2) формирование профилактических программ; 3) выбор контрольного мероприятия и мер реагирования. Эта логика подтверждает связь правового и организационного компонентов механизма. Правовая норма задает обязательное требование. Организация контроля обеспечивает проверку и реакцию в пределах полномочий.

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ закрепляет профилактику в качестве самостоятельного направления контрольно-надзорной деятельности. Закон предусматривает формы профилактического воздействия и ориентирует контрольный орган на предупреждение нарушений. В научной оценке это изменение рассматривают как переход от доминирования карательной логики к модели предупреждения и снижения административной нагрузки³. Содержание профилактического блока включает информирование, консультирование,

¹ Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) / Л.А. Мицкевич и др. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2022. – № 2. – С.64.

² Ситников Е.А., Сацкевич Т.К. Правовая природа сущности контроля и надзора в сфере государственного управления / Е.А. Ситников и др. // Международный научный журнал «ВЕСТНИК НАУКИ». – 2024. – № 12 (81). – С.842.

³ Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения / В.П. Беляев // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4(77). – С. 201.

профилактические визиты, предупреждения и иные формы, которые закрепляет положение о виде контроля и ведомственные акты. Это направление поддерживает принципы соразмерности и добросовестности¹.

Следующий элемент механизма включает контрольные (надзорные) мероприятия, которые закон выстраивает как процессуальную форму получения доказательственной информации и фиксации состояния соблюдения обязательных требований. Процедурная форма охватывает основания мероприятия, порядок взаимодействия с контролируемым лицом, требования к оформлению результатов, сроки и порядок обжалования. С.А. Морозов указывает, что административная контрольно-надзорная процедура имеет последовательную структуру и включает обязательные стадии, каждая из которых влияет на законность итогового акта². Это положение важно для диплома, поскольку позволяет описать механизм контроля и надзора через стадиальность:

- инициирование (основание, риск, поручение, событие);
- подготовка (планирование, определение состава действий);
- проведение (осмотр, обследование, запрос данных, отбор проб, иные действия по виду контроля);
- фиксация и оценка (акт, заключение, вывод о соблюдении требований);
- реагирование (предписание, запрет, иные меры);
- контроль исполнения (проверка исполнения предписания, оценка устранения нарушения).

Результат контрольного мероприятия получает закрепление в официальном документе. Затем орган принимает акт реагирования. И.А. Синьков выделяет административные акты реагирования как особую группу актов в контрольно-надзорной сфере и подчеркивает их специфику: они связывают установление нарушения с обязанностью адресата устранить

¹ Фесько Д.С. Новое законодательство о государственном контроле (надзоре) и гарантии прав контролируемых лиц / Д.С. Фесько // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2021. – № 1. – С. 168.

² Морозов С.А. Современное правовое регулирование административных контрольно-надзорных процедур / С.А. Морозов // Право и политика. – 2024. – № 9. – С.39.

нарушение и с возможностью принудительного исполнения в пределах закона¹. С позиции организационного механизма акт реагирования выполняет три функции. 1) фиксирует юридический результат контроля; 2) задает адресату обязанность по устранению нарушения; 3) формирует базу для последующего судебного контроля и, при необходимости, для административной ответственности.

Важен и вопрос соотношения контрольно-надзорной процедуры и производства по делам об административных правонарушениях. В доктрине этот вопрос связывают с необходимостью соблюдения процессуальных гарантий и с недопустимостью подмены одной процедуры другой. В механизме контроля эта граница влияет на выбор формы реагирования и на доказательственные стандарты.

Отдельный элемент механизма включает цифровую инфраструктуру. 248-ФЗ закрепляет Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (ЕРКНМ) как инструмент учета и прозрачности. Реестр выполняет функции учета мероприятий, повышения прозрачности и снижения риска дублирования. Он облегчает контроль со стороны прокуратуры и судебную проверку фактов проведения мероприятий. В организационном плане ЕРКНМ повышает дисциплину контрольного органа. Он требует фиксации ключевых параметров мероприятия. Он формирует цифровой след, который поддерживает принцип правовой определенности.

Завершающий элемент механизма включает гарантии прав участников контрольных отношений и процедуры обжалования. Л.А. Мицкевич и А.Ф. Васильева отмечают, что в контрольно-надзорной сфере важна ориентация на принципы законности, добросовестности, правовой определенности и соразмерности, поскольку контроль затрагивает права и свободы адресатов².

¹ Синьков И.А. Административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности: понятие, сущность, признаки / И.А. Синьков // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2023. – № 6. – С. 122.

² Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) / Л.А. Мицкевич и др. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2022. – № 2. – С.68.

Практический смысл гарантий состоит в следующем: а) контрольный орган обязан действовать в пределах компетенции и процедур; б) адресат получает право на информацию о мероприятии и его основаниях; в) адресат получает право на возражения и на представление доказательств; г) адресат получает право на административное и судебное обжалование. Эти элементы обеспечивают легитимность контроля и снижают риск произвольных решений.

Отметим, что суды разграничивают формальные недочеты и существенные нарушения, которые затрагивают права контролируемого лица и влияют на доказательственную базу. При оценке законности суд проверяет порядок уведомления, основания проведения мероприятия, соблюдение сроков, корректность фиксации результатов и допустимость доказательств. Показателен свежий кейс 2024 года по спору о законности предписания Росздравнадзора (по процессуальной логике аналогичен оспариванию предписаний Роспотребнадзора и Ростехнадзора). Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 04.07.2024 № 16АП-1793/2024 по делу № А63-7306/2023 удовлетворил требование о признании предписания недействительным, оценив доказательства и обстоятельства, подтверждающие несоблюдение надзорным органом юридически значимых условий для вынесения предписания¹.

Дополнительно следует учитывать, что Верховный Суд РФ в делах об административной ответственности, основанной на материалах надзора, уделяет повышенное внимание допустимости доказательств и соблюдению процессуальных правил фиксации нарушений. Такой подход отражен в постановлении от 04.03.2025 № 69-АД25-2-К7, где суд оценивал законность доказательственной базы и корректность правовой квалификации обстоятельств². Хотя спор рассматривался в логике КоАП РФ, выводы значимы

¹ Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04 июля 2024 г. № 16АП-1793/2024 по делу № А63-7306/2023 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

² Постановление Верховного Суда РФ от 04 марта 2025 № 69-АД25-2-К7 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

для организационно-правового механизма контроля (надзора) как системы взаимосвязанных процедур.

Принцип соразмерности вмешательства проявляется в требованиях к содержанию предписания: оно должно быть конкретным, исполнимым и направленным на устранение установленного нарушения обязательных требований. В судебной практике закреплено, что меры реагирования не должны носить чрезмерный характер и не могут возлагать на адресата обязанности, не предусмотренные законом. Важным ориентиром остается позиция Президиума ВАС РФ, выраженная в постановлении от 04.03.2014 № 18403/13, где подчеркивалась необходимость исполнимости и юридической определенности акта публичного органа¹. Несмотря на более раннюю дату, подход сохраняет методологическое значение при анализе актов реагирования в современной модели контроля.

Свежий кейс 2024 года по Роспотребнадзору (АПК РФ). Арбитражный суд Уральского округа в постановлении от 13.06.2024 (по факту: жалоба жильца, качество воды, меры санитарного контроля) поддержал вывод о незаконности выданного предостережения как акта профилактического реагирования. Суд указал, что при наличии данных о нарушении обязательных требований и фактических последствиях мера профилактики не должна подменять собой правовую форму реагирования и не может содержать указания на совершение конкретных действий, поскольку это выходит за пределы допустимого содержания предостережения². Данная позиция демонстрирует практический критерий соразмерности: мера реагирования должна соответствовать установленным фактам и юридической природе выбранного инструмента.

Итак, организационно-правовой механизм осуществления государственного контроля и надзора представляет целостную систему,

¹ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 04 марта 2014 г. № 18403/13 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

² Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13 июня 2024 г. № Ф09-2582/24 по делу № А60-42361/2023 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

включающую нормативные основания, компетенцию контрольных органов, процедурные формы профилактики и проверочных мероприятий, акты реагирования и гарантийный судебный блок. На уровне доктрины контроль (надзор) рассматривают как инструмент регуляторной политики и управления рисками. Эта позиция усиливает роль профилактики и аналитики. Процедурный контур механизма включает профилактику, контрольные мероприятия и акты реагирования. Административные акты реагирования выступают ключевым юридическим результатом контроля и опорой для последующего контроля законности. Цифровая инфраструктура, прежде всего ЕРКНМ, усиливает прозрачность и дисциплину контрольно-надзорной деятельности и поддерживает принципы правовой определенности. Судебная практика подтверждает, что устойчивость актов реагирования (прежде всего предписаний) зависит от соблюдения трех ключевых критериев: компетенции органа, процедурной законности и соразмерности вмешательства, выраженной в исполнимости и определенности требований.

§3. Процедуры проведения контрольных (надзорных) мероприятий и гарантии прав подконтрольных лиц

Процедуры проведения контрольных (надзорных) мероприятий составляют центральный элемент правового режима государственного контроля и надзора. Процедурная форма определяет допустимые пределы вмешательства публичной власти в сферу прав и законных интересов граждан и организаций. Она обеспечивает проверяемость действий должностных лиц, предсказуемость результатов и единые стандарты доказывания. В современной модели контрольно-надзорной деятельности процедурная регламентация решает две взаимосвязанные задачи. Первая задача связана с достижением

публично значимых целей, среди которых защита жизни и здоровья, охрана окружающей среды, безопасность объектов, защита прав потребителей. Вторая задача связана с гарантией прав контролируемых лиц, поскольку контроль и надзор затрагивают предпринимательскую свободу и имущественные интересы.

Нормативную основу процедур составляет Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Закон закрепляет систему профилактических инструментов, виды контрольных (надзорных) мероприятий, требования к их назначению и проведению, а также права и обязанности контролируемых лиц и механизм обжалования решений, действий и бездействия органа контроля. В научной литературе подчеркивается, что значение 248-ФЗ проявляется не только в расширении перечня инструментов контроля, но и в институционализации «процедурной справедливости» в контрольно-надзорной сфере. Данный тезис получает развитие в исследованиях, которые связывают контрольно-надзорные процедуры с принципами «хорошей администрации», включая законность, правовую определенность и соразмерность¹.

Процедуры контроля и надзора в рамках 248-ФЗ строятся на базовых требованиях к основаниям и выбору формы воздействия. Закон связывает интенсивность вмешательства с уровнем риска и с данными о возможном причинении вреда охраняемым законом ценностям. Важный акцент получает профилактика. Закон предусматривает информирование, консультирование, профилактический визит и предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований. Данные инструменты ориентированы на предупреждение правонарушений и снижение административной нагрузки.

Стадийная модель процедуры включает: 1) подготовку и принятие решения о мероприятии; 2) проведение мероприятия и фиксацию результатов;

¹ Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) / Л.А. Мицкевич и др. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2022. – № 2. – С.68.

3) оценку соблюдения обязательных требований и принятие решений по итогам; 4) контроль исполнения и применение мер реагирования; 5) административное и судебное обжалование. В научных работах по административным контрольно-надзорным процедурам отмечается, что именно стадийность обеспечивает управляемость процесса и снижает риск произвольного усмотрения должностного лица¹.

Рассмотрим виды контрольных (надзорных) мероприятий и процессуальные стандарты. Закон № 248-ФЗ закрепляет перечень контрольных (надзорных) мероприятий. Он включает инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарную проверку, выездную проверку, контрольную закупку, мониторинговую закупку, выборочный контроль, эксперимент, обследование и иные формы, которые закрепляет закон для конкретного вида контроля. В доктрине административного права данные формы нередко рассматриваются как «процедурные режимы» с разной степенью вмешательства. Ученые подчеркивают, что разнообразие форм требует единых критериев допустимости доказательств и единых гарантий, поскольку каждое мероприятие влияет на объем полномочий должностных лиц и на нагрузку для проверяемого субъекта².

Процедурные стандарты включают требования к основаниям назначения, к срокам, к фиксации действий и к оформлению итоговых документов. Закон устанавливает требования к документам, которые подтверждают полномочия должностного лица и законность начала мероприятия, а также предусматривает обязательность оформления результатов в установленной форме. На уровне правоприменения важное значение имеет вопрос о допустимости доказательств, которые орган контроля получает в ходе мероприятия, и о возможности их использования как основания для предписаний, запретов и иных мер реагирования. В исследованиях об административных актах реагирования подчеркивается, что качество процедурной фиксации определяет

¹ Морозов С.А. Виды административных контрольно-надзорных процедур и их классификация / С.А. Морозов // Право и политика. – 2024. – №3. – С.57

² Голубева Т.М. Специальные режимы государственного контроля (надзора): правовое регулирование / Т.М. Голубева // Административное право и практика администрирования. – 2025. – № 1. – С.48.

устойчивость предписания в суде, поскольку суд проверяет относимость и допустимость доказательственной базы¹.

Закон № 248-ФЗ закрепляет гарантии защиты прав граждан и организаций как контролируемых лиц. В прикладных разъяснениях, которые размещает система Роспотребнадзора, права контролируемых лиц получают конкретизацию. Они включают получение информации о мероприятии, участие через представителей, представление документов и объяснений, подачу возражений на акт, ознакомление с материалами, а также обжалование решений и действий органа контроля.

В научной литературе гарантии прав в контрольно-надзорной сфере нередко связывают с принципами «хорошей администрации». Исследование Л.А. Мицкевич и А.Ф. Васильевой раскрывает связь процедурных гарантий с требованиями законности, правовой определенности, добросовестности и соразмерности². Авторы обращают внимание на то, что суды применяют принципы административного права нечасто, но потенциал принципов сохраняет высокую практическую значимость, поскольку он позволяет оценивать поведение органа контроля через стандарты справедливого администрирования. К ключевым гарантиям относятся:

1) право на информирование и доступ к материалам. Контролируемое лицо должно понимать, по какому основанию орган контроля инициировал мероприятие, в рамках какого вида контроля оно проходит, какие обязательные требования проверяет орган, какие документы орган использует и какие выводы он делает;

2) право на участие и представительство. Орган контроля должен обеспечивать возможность участия представителя организации, возможность представления пояснений и документов;

¹ Синьков И.А. Нормативно-правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности / И.А. Синьков // Образование и право. – 2024. – №10. – С.203.

² Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) / Л.А. Мицкевич и др. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2022. – № 2. – С.69.

3) право на возражения и фиксацию несогласия. Контролируемое лицо вправе представить возражения на акт мероприятия и указать на процедурные нарушения;

4) право на обжалование. Закон предусматривает административный порядок обжалования и судебную защиту.

Досудебное обжалование в модели 248-ФЗ имеет самостоятельное значение. Оно ориентировано на оперативное устранение нарушений без обращения в суд и на снижение судебной нагрузки. Органы публичной власти размещают на официальных ресурсах разъяснения о досудебном порядке, который закон связывает с обеспечением гарантий для контролируемых лиц.

Судебный контроль выступает финальной гарантией прав контролируемых лиц. Он охватывает оценку компетенции органа, законности процедуры и соразмерности вмешательства. На практике споры чаще всего связаны с актами реагирования, среди которых предписания, предостережения, решения о запретах и иные ненормативные акты. Суды проверяют, как орган контроля собирает и оценивает доказательства. Они обращают внимание на процедуру фиксации фактов, на соблюдение сроков оформления документов и на возможность адресата представить объяснения. В ряде дел Верховный Суд РФ в 2025 году указывал на необходимость оценки законности доказательственной базы и на связь результата с соблюдением процессуальных требований, хотя спор решался в рамках КоАП РФ¹. Для темы контроля и надзора данная позиция важна, поскольку материалы контроля часто становятся основанием для производства по делу об административном правонарушении. При наличии процедурного дефекта риск отмены санкций возрастает.

Итак, процедуру контрольного (надзорного) мероприятия включают: основание → решение → учет и уведомление → проведение и фиксация → правовую оценку → акт реагирования → контроль исполнения → обжалование.

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 04 марта 2025 г. № 69-АД25-2-К7 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

Процедуры контрольных (надзорных) мероприятий и гарантии прав контролируемых лиц образуют единый юридический комплекс.

Процедуры проведения контрольных (надзорных) мероприятий можно представить в виде следующего алгоритма:

1) возникновение основания для мероприятия. Контрольный (надзорный) орган получает законное основание для проведения мероприятия: сведения о риске причинения вреда; поступившая информация о возможном нарушении обязательных требований; наступление предусмотренного законом события; необходимость проверки исполнения ранее выданного предписания; иные основания, прямо предусмотренные положением о виде контроля и ФЗ № 248-ФЗ;

2) выбор вида мероприятия и правового режима. Орган определяет вид контрольного (надзорного) мероприятия и уровень взаимодействия с контролируемым лицом: мероприятие с взаимодействием (например, выездная проверка); мероприятие без взаимодействия (например, наблюдение, анализ данных); либо форма профилактического воздействия (не является контрольным мероприятием, но может предшествовать ему);

3) оформление решения о проведении мероприятия. Уполномоченное должностное лицо принимает решение (распоряжение/приказ) о проведении мероприятия. В решении фиксируются: вид мероприятия; объект и предмет проверки; основания; сроки; состав должностных лиц; перечень действий (осмотр, отбор проб, запрос документов и др.);

4) внесение сведений в ЕРКНМ (при необходимости). Информация о мероприятии подлежит учету в Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий (ЕРКНМ) в случаях, предусмотренных законом и регламентом вида контроля;

5) уведомление контролируемого лица (если требуется). Орган направляет уведомление о предстоящем мероприятии в порядке и сроки, установленные законом и положением о виде контроля, если уведомление обязательно по выбранному виду мероприятия;

б) проведение контрольного (надзорного) мероприятия. Должностные лица выполняют предусмотренные законом действия, например: осмотр, обследование; истребование и изучение документов; опрос, получение объяснений; отбор проб и образцов; контрольная закупка или мониторинговая закупка (при допустимости по виду контроля); фиксация фактов (фото/видео, замеры, протоколы). При этом орган обязан соблюдать предмет и пределы проверки и не выходить за обязательные требования, которые проверяются;

7) фиксация результатов и оформление итоговых документов. Результаты мероприятия оформляются официальным документом установленной формы: акт контрольного (надзорного) мероприятия; протоколы, заключения, приложения; иные документы фиксации результата по регламенту вида контроля. Контролируемому лицу предоставляется возможность ознакомиться с документами и, если предусмотрено, дать возражения и пояснения;

8) правовая оценка выявленных фактов. Орган устанавливает: соблюдены ли обязательные требования; есть ли нарушение; есть ли риск причинения вреда; нужна ли мера реагирования, и какая именно;

9) принятие меры реагирования (при наличии оснований). По итогам орган принимает одно из решений: отсутствие нарушений (меры не применяются); предостережение о недопустимости нарушения (при наличии оснований); предписание об устранении нарушений (с конкретным сроком исполнения); иные меры в пределах компетенции (ограничение, запрет, приостановление в предусмотренных законом случаях); направление материалов для возбуждения дела об административном правонарушении (если есть состав);

10) контроль исполнения предписания. Орган проверяет исполнение требований предписания: получает подтверждающие документы; проводит контрольное мероприятие по проверке исполнения; фиксирует устранение нарушения либо неисполнение;

11) обжалование действий и решений органа. Контролируемое лицо вправе обжаловать: действия (бездействие) должностных лиц; акт контрольного

мероприятия; предписание и иные меры реагирования в административном порядке и (или) в суде (КАС РФ / АПК РФ).

Эффективность контроля и надзора зависит от качества процедуры. Гарантии прав снижают конфликтность и повышают доверие к контрольно-надзорным органам. Судебная практика подтверждает, что нарушение процедурных требований и неверный выбор правового инструмента ведут к отмене актов реагирования. Нормативная модель 248-ФЗ ориентирует органы контроля на профилактику и на риск-ориентированный подход, но сохраняет жесткие требования к правовой определенности вмешательства.

Таким образом, в главе 2 дипломной работы проведен комплексный анализ нормативных и организационно-процедурных основ осуществления государственного контроля и государственного надзора в Российской Федерации. Исследование подтвердило, что современная модель контрольно-надзорной деятельности представляет собой системно выстроенный административно-правовой механизм, в котором сочетаются регулятивные и охранительные элементы, а также усиливается профилактическая направленность государственного вмешательства. В рамках §1 установлено, что источники правового регулирования контроля и надзора образуют многоуровневую систему, включающую конституционные положения, федеральные законы, подзаконные нормативные акты Правительства РФ, ведомственные приказы и регламенты, а также региональные и муниципальные правовые акты. Центральное место в данной системе занимает Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ, закрепляющий процессуальную рамку контрольно-надзорной деятельности, принципы, формы профилактики и виды контрольных (надзорных) мероприятий. Одновременно установлено, что значительный объем практических процедур конкретизируется подзаконным и ведомственным регулированием, которое обеспечивает унификацию форм документов, вводит индикаторы риска и закрепляет профилактические программы. Отдельно отмечена роль ведомственных актов МВД России и иных правоохранительных органов как источников, обеспечивающих реализацию

контроля и надзора в специальных сферах публичной безопасности и правопорядка.

В §2 обосновано, что организационно-правовой механизм осуществления контроля и надзора включает взаимосвязанные элементы: субъектный состав контрольных (надзорных) органов, обязательные требования как предмет проверки, процедурные формы профилактики и контрольных мероприятий, акты реагирования и механизм исполнения, цифровые инструменты учета и прозрачности, а также гарантийный блок в форме административного и судебного обжалования. Показано, что современный механизм строится на риск-ориентированном подходе и направлен на снижение административной нагрузки при сохранении эффективности защиты охраняемых законом ценностей. В рамках главы сформулировано авторское определение организационно-правового механизма осуществления государственного контроля и надзора, отражающее его комплексную структуру и функциональную направленность.

В §3 выявлено, что процедуры проведения контрольных (надзорных) мероприятий выступают ключевым условием законности и легитимности контрольно-надзорного вмешательства. Процедурная форма обеспечивает предсказуемость действий контрольных органов, доказательственную устойчивость результатов и реализацию прав подконтрольных лиц. Гарантии прав контролируемых субъектов охватывают информирование, участие и представительство, право на представление объяснений и возражений, доступ к материалам, а также административное и судебное обжалование. Данные гарантии рассматриваются как обязательный компонент современной модели контроля, соответствующий принципам законности, соразмерности и правовой определенности.

Судебная практика, рассмотренная в главе 2, позволила установить устойчивые критерии оценки законности контрольных действий и актов реагирования. Суды проверяют наличие компетенции контрольного органа, соблюдение процедур проведения мероприятий, допустимость и достаточность

доказательственной базы, а также соразмерность вмешательства, выраженную в исполнимости и определенности предписаний. Установлено, что несоблюдение указанных критериев приводит к признанию предписаний и иных актов реагирования незаконными, что подтверждает практическую значимость процессуальных гарантий и требований к правовой форме контроля и надзора.

Таким образом, результаты главы 2 позволяют сделать вывод о том, что государственный контроль и государственный надзор в современном правовом регулировании выступают как процедурно оформленная система публичного управления, в которой эффективность государственного воздействия должна сочетаться с обеспечением прав контролируемых лиц и соблюдением принципа соразмерности. Сформированные выводы создают основу для дальнейшего исследования проблем разграничения контроля и надзора, выявления недостатков правоприменительной практики и разработки предложений по совершенствованию законодательства и организационных механизмов в рассматриваемой сфере.

ГЛАВА 3. ОТГРАНИЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

§1. Критерии разграничения государственного контроля и государственного надзора

Разграничение государственного контроля и государственного надзора сохраняет методологическое и прикладное значение для административного права. Научная дискуссия сохраняет высокую интенсивность. Нормативный массив долгое время сохранял терминологическую неоднородность. Практика органов публичной власти нередко использовала категории «контроль» и «надзор» без единых критериев. Это обстоятельство влияло на пределы компетенции органов, выбор процедур и мер реагирования, а также на гарантии прав подконтрольных лиц. М.С. Нетесова связывает проблему с отсутствием четких критериев в законодательстве и указывает на риск расширительного усмотрения органов контроля и надзора¹. А.А. Спектор фиксирует несколько конкурирующих подходов к соотношению категорий, что подтверждает системный характер полемики².

Реформа контрольно-надзорной деятельности усилила запрос на терминологическую определенность. В доктрине внимание концентрируется на роли процессуальных стандартов и принципов «хорошей администрации» в контрольно-надзорной сфере³. В этом контексте критерии разграничения приобретают функцию «юридического фильтра». Через этот фильтр проходит

¹ Нетесова М.С. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении / М.С. Нетесова // Власть. – 2022. – №2. – С.100.

² Спектор А.А. К вопросу о соотношении понятий «государственный надзор» и «государственный контроль» / А.А. Спектор // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 8. – С.149.

³ Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) / Л.А. Мицкевич и др. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2022. – № 2. – С.67.

оценка компетенции органа, допустимость процедур и правомерность мер реагирования, включая предписание и запрет.

В научной литературе сложились три базовые линии о соотношении категорий «контроль» и «надзор». Первая линия предполагает тождество контроля и надзора. Сторонники этой позиции исходят из общего целевого назначения. Оно связано с обеспечением законности и дисциплины. В рамках этой логики «надзор» используют как термин-синоним «контроля». А.А. Спектор описывает этот подход как один из устойчивых в доктрине. Вторая линия описывает надзор как часть контроля либо контроль как часть надзора. Варианты этой позиции различаются, но общий тезис сохраняется: одна категория выступает родовой, другая - видовой. Данный подход часто опирается на управленческую трактовку контроля как общего института публичного управления. Третья линия исходит из самостоятельности обеих функций. Авторы выделяют собственные цели, предмет и методы контроля и надзора. В качестве ключевого аргумента выступает различие правовых последствий и процедурных режимов. А.А. Спектор прямо фиксирует этот подход как самостоятельный в доктрине¹. Близкие идеи поддерживает ряд работ, где авторы подчеркивают необходимость юридического разграничения функций и институтов².

Для настоящего исследования методологически продуктивной выглядит третья линия. Она позволяет построить систему критериев, пригодную для правоприменения и судебной проверки.

В доктрине встречаются разные наборы критериев. Е.А. Богославский предлагает классификационные основания, среди которых характер взаимоотношений субъекта и объекта, объем исследуемой деятельности,

¹ Спектор А.А. К вопросу о соотношении понятий «государственный надзор» и «государственный контроль» / А.А. Спектор // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 8. – С.149.

² Кукса П.А. Разграничение понятий «контроль» и «надзор» / П.А. Кукса // Юго-Западный юридический форум: сборник научных трудов Юго-Западного юридического форума, посвященного 30-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета. Том Выпуск 1. Юго-Западный государственный университет. – Курск, 2021. – С.240.

способы проведения и правовые последствия¹. П.А. Кукса формулирует различия через функциональные и правовые признаки и подчеркивает значение последствий и процедур². О.Ю. Бакаева рассматривает контроль и надзор как формы реализации функций государства и акцентирует юридический аспект соотношения понятий³. С. Ф. К. Гусейнова формулирует юридические отличия и связывает их с функциями контроля и надзора⁴.

С учетом доктрины целесообразно использовать комплексную систему критериев. Она включает:

- целевое назначение;
- место в системе публичного управления;
- характер отношений между органом и объектом;
- предмет проверки и глубина оценки;
- методы и инструменты воздействия;
- правовые последствия и набор мер реагирования;
- процессуальная форма и стандарт доказывания;
- роль административного принуждения и юрисдикционных процедур;
- механизм превенции и профилактики;
- критерий судебной проверяемости и устойчивости актов реагирования.

Далее каждый критерий раскрывается в логике «контроль - надзор» без смешения понятий.

Рассмотрим критерий целевого назначения. Государственный контроль в административно-правовом смысле ориентирует деятельность органа на

¹ Богославский Е.А. К вопросу о критериях классификации государственного контроля и надзора / Е.А. Богославский // Теория и практика общественного развития. – 2024. – №18. – С.128.

² Кукса П.А. Разграничение понятий «контроль» и «надзор» / П.А. Кукса // Юго-Западный юридический форум: сборник научных трудов Юго-Западного юридического форума, посвященного 30-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета. Том Выпуск 1. Юго-Западный государственный университет. – Курск, 2021. – С.240.

³ Нетесова М.С. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении / М.С. Нетесова // Власть. – 2022. – №2. – С.101.

⁴ Спектор А.А. К вопросу о соотношении понятий «государственный надзор» и «государственный контроль» / А.А. Спектор // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 8. – С.150.

обеспечение надлежащего состояния управляемой сферы. В центре внимания находится исполнение обязательных требований и достижение нормативно заданных параметров функционирования. Контроль поддерживает управленческий цикл: выявление отклонений, корректировка, оценка эффективности исполнения решений. В литературе встречается тезис о ведущей роли управленческих процедур в контрольной деятельности¹.

Государственный надзор концентрируется на обеспечении законности и правопорядка в конкретной сфере и на пресечении нарушений обязательных требований. В надзоре доминирует правоохранительный компонент. С. М. Зубарев относит правоохранительный аспект к значимым критериям разграничения и подчеркивает различие «позитивных» процедур и юрисдикционных производств². Этот тезис позволяет сформулировать разграничение по назначению: контроль ориентирует систему управления, надзор обеспечивает охрану обязательных требований через реакцию государства.

Рассмотрим критерий места в системе публичного управления. Контроль традиционно связывают с управленческой функцией государства. Он выступает частью внутренней логики публичной администрации. Надзор чаще связывают с функцией обеспечения законности и публичной безопасности. А.В. Мартынов в исследованиях административного надзора формулирует разграничение через различие управленческой и правоохранительной направленности и через связь надзора со свободами и правопорядком³. Эта линия аргумента усиливает вывод: надзор в большей степени соотносится с публичной охраной, а контроль - с управленческой корректировкой.

Рассмотрим критерий характера отношений между органом и объектом. Один из наиболее устойчивых критериев - наличие или отсутствие

¹ Зубарев С.М. О правоохранительных аспектах контроля и надзора / С.М. Зубарев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2021. – №6. – С.27.

² Там же.

³ Мартынов А.В. Административный надзор: современное понимание и содержание / А.В. Мартынов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2023. – №2. – С.130.

организационной связи между субъектом и объектом. Контроль чаще связывают с отношениями организационной подчиненности либо с отношениями функциональной зависимости. Пример дает внутриведомственный контроль и контроль учредителя в отношении подведомственной организации. В таких отношениях орган контроля получает возможность оценивать деятельность более широко и применять управленческие меры. Надзор обычно строится при отсутствии организационного подчинения объекта надзорному органу. Объект сохраняет самостоятельность. Надзорный орган проверяет соблюдение обязательных требований в пределах компетенции и применяет меры публичного реагирования при выявлении нарушения. Эта идея получает отражение и в работах, где надзор описывает внешний контроль законности без связи подчинения¹. Данный критерий не является абсолютным. На практике встречаются смешанные конструкции. Поэтому критерий требует связи с предметом проверки и последствиями.

Рассмотрим критерий предмета проверки и глубины оценки. Контроль допускает оценку деятельности объекта по более широкому набору параметров. Он включает не только формальную законность, но и результативность исполнения управленческих решений, качество организации процессов, достижение целевых показателей. Богославский относит «объем исследуемой деятельности» к критериям классификации контроля и надзора². Надзор концентрируется на соблюдении обязательных требований и на юридически значимых фактах нарушений. Надзорная проверка чаще опирается на нормативный критерий «соблюдение - несоблюдение». В центре внимания находится нарушение и риск причинения вреда охраняемым законом ценностям. Это объясняет более жесткий характер последствий.

¹ Мартынов А.В. Административный надзор: современное понимание и содержание / А.В. Мартынов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2023. – №2. – С.130.

² Богославский Е.А. К вопросу о критериях классификации государственного контроля и надзора / Е.А. Богославский // Теория и практика общественного развития. – 2024. – №18. – С.128.

Рассмотрим критерий методов и инструментов. Методы часто совпадают внешне, но их правовой смысл различается. Для контроля типичны управленческие методы: анализ отчетности, мониторинг исполнения, профилактика, методическая помощь, рекомендации, оценка эффективности. Правоохранительный компонент появляется при выявлении правонарушения, но он не занимает доминирующую роль. Для надзора характерны методы выявления, пресечения и реагирования: предписание, запрет, приостановление, инициирование привлечения к ответственности. В литературе надзор нередко связывают с повышенной концентрацией на правоохранительных производствах¹. Эта специфика отражает повышенный уровень императивности.

Рассмотрим критерий правовых последствий и набора мер реагирования. Ключевой критерий разграничения связан с последствиями. Результат контроля чаще выражается в управленческих актах: указания об устранении недостатков, предложения, корректировка планов, изменение организационных решений. Возможна передача материалов в юрисдикционный контур, но этот контур не составляет ядро контроля. Результат надзора часто выражается в публично-властном акте реагирования, который прямо ориентирует адресата на устранение нарушения обязательных требований и допускает применение мер принуждения. П.А. Кукса описывает различие через правовые последствия и правовую природу мер². С.Ф. Гусейнова также подчеркивает различие функций и правовых эффектов контроля и надзора³.

Рассмотрим критерий процедурной формы и стандартов доказывания. Разграничение по процедуре связано с вопросом о допустимости

¹ Зубарев С.М. О правоохранительных аспектах контроля и надзора / С.М. Зубарев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2021. – №6. – С.28.

² Кукса П.А. Разграничение понятий «контроль» и «надзор» / П.А. Кукса // Юго-Западный юридический форум: сборник научных трудов Юго-Западного юридического форума, посвященного 30-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета. Том Выпуск 1. Юго-Западный государственный университет. – Курск, 2021. – С.241.

³ Гусейнова С.Ф. Юридическое различие государственного контроля и надзора, их функции / С.Ф. Гусейнова // Символ науки. – 2024. – №5. – С.72.

вмешательства и о гарантиях прав подконтрольных лиц. Контрольные процедуры чаще допускают гибкость, поскольку они могут опираться на внутренние регламенты и управленческие циклы. При внешнем контроле действует процессуальная рамка 248-ФЗ, но в структуре целей сохраняется управленческий компонент. Надзорные процедуры требуют повышенной формализации. Надзор предполагает фиксацию нарушения, документирование, соблюдение процедурных гарантий, поскольку итог часто влияет на права и обязанности адресата. Это требование связано с возможной связью надзора с юрисдикционными процедурами и административной ответственностью. Е.А. Дмитрикова анализирует влияние контрольно-надзорной реформы на практику применения законодательства об административных правонарушениях и подчеркивает значимость процессуальной связи контроля (надзора) и КоАП РФ¹.

Рассмотрим критерий административного принуждения и юрисдикционного компонента. Данный критерий является одним из наиболее разработанных в современной доктрине. С.М. Зубарев формулирует тезис: административное принуждение выступает обязательным элементом надзорной деятельности и критерием, который позволяет отграничить надзор от контроля и от квазиконтроля². С.А. Агамагомедова рассматривает контроль и надзор в системе мер административного принуждения и фиксирует связь надзора с возможностью применения принудительных мер и процессуальных форм реагирования³. Эти позиции формируют практический вывод: при наличии устойчивой связи процедуры с принудительным реагированием и юрисдикционным блоком преобладает надзорная природа деятельности.

¹ Дмитрикова Е.А. Влияние законодательства о государственном контроле (надзоре) на практику применения законодательства об административных правонарушениях / Е.А. Дмитрикова // Правоприменение. – 2024. – Т. 8, № 3. – С. 97.

² Зубарев С.М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? / С.М. Зубарев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2021. – №6. – С.26.

³ Агамагомедова С.А. Государственный контроль и надзор в системе мер административного принуждения / С.А. Агамагомедова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2025. – № 4. – С.101.

Контроль также может опираться на принуждение, но чаще в «производной» форме, когда орган контроля передает материалы для привлечения к ответственности или применяет меры в пределах своей компетенции. В надзоре принуждение получает системный характер.

Рассмотрим критерий профилактики и превенции. Реформа контрольно-надзорной деятельности усилила профилактический блок. Однако профилактика не устраняет разграничение. В контроле профилактика часто выступает самостоятельным управленческим инструментом. Она поддерживает достижение целевых параметров и снижает частоту нарушений через консультирование и методическое сопровождение. В надзоре профилактика выполняет обеспечительную роль. Она сохраняет связь с возможным применением мер реагирования. Зубарев описывает позитивные процедуры как обеспечительные в надзорной деятельности, а правоохранительные производства как доминирующие¹.

Рассмотрим критерий институциональной специализации и статуса органа. Разграничение можно уточнять через статус органа и характер компетенции. Органы, которые действуют как «регуляторы-управленцы», чаще реализуют контрольные полномочия. Органы, которые действуют как «регуляторы-охранители», чаще реализуют надзор. На практике встречаются органы со смешанной компетенцией. Тогда ключевое значение получает вид контроля (надзора) и положение о нем, а также содержание полномочий.

Рассмотрим критерий судебной проверяемости и устойчивости актов. Судебная практика формирует прикладной «тест» разграничения. Суд проверяет компетенцию, процедуру и соразмерность. При надзоре суд чаще оценивает публично-властные предписания и запреты. При контроле суд чаще оценивает решения, которые затрагивают сферу управления и хозяйственной деятельности, но без доминирования юрисдикционного компонента. Отсутствие ясного разграничения усиливает риск признания акта незаконным

¹ Зубарев С.М. О правоохранительных аспектах контроля и надзора / С.М. Зубарев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2021. – №6. – С.28.

из-за выхода за пределы компетенции или из-за неверного выбора процедуры, что отмечают работы о проблемах разграничения функций в управлении¹.

На основе анализа доктрины критерии разграничения можно систематизировать в три группы:

1) функциональные критерии:

- целевое назначение (управленческая корректировка - охрана обязательных требований);

- место в публичном управлении (управленческий цикл - обеспечение законности и безопасности);

- характер превенции (самостоятельная управленческая цель - обеспечительная цель);

2) институционально-компетенционные критерии:

- характер отношений органа и объекта (подчиненность или функциональная зависимость - отсутствие подчиненности);

- предмет и глубина оценки (широкая оценка деятельности - юридически значимый факт соблюдения требований);

- статус органа и специализация компетенции;

3) процедурно-правовые критерии:

- методы и инструменты (управленческие процедуры - правоохранные процедуры);

- последствия и меры реагирования (управленческие решения - публично-властные предписания, запреты);

- административное принуждение и юрисдикционный компонент (производный характер - системный характер);

- стандарты доказывания и документирования (гибкий управленческий формат - повышенная формализация).

В рамках этой модели административное принуждение и правоохранный аспект выступают ключевыми критериями. Эту роль

¹ Нетесова М.С. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении / М.С. Нетесова // Власть. – 2022. – №2. – С.102.

подтверждают исследования С.М. Зубарева и С.А. Агамагомедовой. При этом критерии требуют комплексного применения. Один признак не обеспечивает устойчивого разграничения. Итоговое решение должно учитывать цель, предмет, последствия и процессуальную форму.

Итак, разграничение государственного контроля и государственного надзора имеет системное значение для административного права. Доктрина сохраняет несколько конкурирующих подходов к соотношению понятий, однако наиболее продуктивной является позиция, которая признает самостоятельность обеих функций и предлагает комплекс критериев. Научные источники показывают, что наибольшую правоприменительную ценность имеют критерии, которые связывают разграничение с правоохранительным аспектом, административным принуждением, процедурными стандартами и правовыми последствиями. На основе анализа предложена систематизация критериев, которая ориентирует исследование главы 3 на оценку действующей практики разграничения и на формирование предложений по уточнению понятийного аппарата и компетенционных рамок в контрольно-надзорной сфере.

§2. Типичные проблемы разграничения контроля и надзора в практике органов публичной власти и пути их решения

Практика разграничения государственного контроля и государственного надзора складывается в условиях двух конкурирующих тенденций. Первая тенденция связана с терминологическим объединением и процессуальной унификацией контрольно-надзорной деятельности через конструкцию «государственный контроль (надзор)». Это обеспечило единый процедурный каркас и единые гарантии прав подконтрольных лиц. Вторая тенденция связана

с сохранением в отраслевом законодательстве самостоятельных институтов «контроля» и «надзора» и с различием исторически сложившихся административных режимов.

К типичным проблемам разграничения контроля и надзора в практике органов публичной власти можно отнести следующие:

1. Терминологическая «размытость» и смешение правовых режимов. Одна из основных практических проблем разграничения контроля и надзора связана с тем, что действующая модель правового регулирования использует унифицированную конструкцию «государственный контроль (надзор)». Это повысило единообразие процедур, но одновременно привело к снижению понятийной определённости. В условиях отсутствия чётких легальных дефиниций и критериев разграничения публичные органы нередко применяют одинаковую терминологию к разным по природе управленческим и правоохранительным действиям. Результатом становится неопределённость правового статуса проводимых мероприятий, а также сложности при выборе формы реагирования и судебной проверке законности актов. В научной литературе отмечается, что такая неопределённость усиливает риск произвольного расширения усмотрения контрольного органа, поскольку граница между профилактикой, проверочным воздействием и фактическим принуждением начинает смещаться¹. В судебной практике подчёркивается, что неоднозначность категорий затрудняет правоприменение и формирование устойчивой практики².

2. Разрыв между управленческой и правоохранительной логикой полномочий. Разграничение контроля и надзора осложняется различием целей и внутренней логики действий органов публичной власти. Управленческий контроль ориентирован на улучшение функционирования сферы,

¹ Зубарев С.М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? / С.М. Зубарев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2021. – №6. – С.27.

² Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27 марта 2025 г. № 09АП-1589/25 по делу № А40-168579/2024 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

предупреждение отклонений и корректировку параметров исполнения обязательных требований. Надзор, напротив, преимущественно ориентирован на выявление нарушений и применение мер реагирования, включая элементы административного принуждения. Практическая проблема состоит в том, что значительная часть органов осуществляет смешанную компетенцию: одновременно выполняет управленческие задачи, ведёт профилактическую работу и применяет публично-властные меры реагирования. В результате внутри одного вида деятельности орган способен использовать как контрольную, так и надзорную модели без явного разделения процедур, что порождает конфликтность и правовую неопределённость. В доктрине разграничение часто связывается с наличием правоохранительного элемента и применением административного принуждения как ключевого признака надзорной деятельности. На практике это означает, что при фактическом переходе к принуждению орган обязан применять более строгий режим процедурных гарантий¹. Однако этот переход не всегда фиксируется корректно, что приводит к оспариванию актов реагирования.

3. Подмена надзорных мер профилактическими инструментами (ошибка выбора правовой формы). Наиболее распространённая проблема в правоприменении - использование профилактических инструментов в тех ситуациях, где объективно присутствует установленное нарушение обязательных требований и требуются меры надзорного реагирования. Прежде всего, это проявляется в практике применения предостережений. Предостережение по своей правовой природе является профилактической мерой. Оно адресовано случаю, когда нарушение ещё не установлено, но присутствует риск его совершения. В практике встречаются ситуации, когда орган направляет предостережение, фактически формулируя требования

¹ Шатохин А.Ю. Предписание органа государственного пожарного надзора об устранении выявленных нарушений: неочевидная подведомственность при обжаловании / А.Ю. Шатохин // Административное право и процесс. – 2025. – № 2. – С. 10.

устранить уже выявленное нарушение¹. Данная модель превращает предостережение в «квазипредписание», что нарушает правовой баланс и снижает защищённость подконтрольного лица.

4. Подмена контроля (надзора) административно-юрисдикционной деятельностью и наоборот. Проблемой разграничения выступает смешение контрольно-надзорной процедуры с производством по делам об административных правонарушениях. В практике встречаются две типовые ошибки: 1) орган фактически осуществляет сбор доказательств для последующего привлечения к ответственности, но не соблюдает стандарты процессуальной фиксации, которые требуются для доказательственной устойчивости; 2) орган пытается решить юрисдикционную задачу через «контрольный инструмент», например посредством предписания, хотя ситуация требует административного производства и применения санкции, установленной законом². Подобные ошибки влекут признание доказательств недопустимыми либо отмену санкционных решений.

5. Расширительное толкование предмета контроля (надзора) и превышение компетенции. Одной из наиболее конфликтных проблем является выход органа за пределы предмета контроля и за пределы обязательных требований, подлежащих проверке. Это выражается в следующих формах: а) проверка вопросов, не относящихся к компетенции вида контроля; б) предъявление требований, которые не закреплены как обязательные требования в законодательстве; в) вынесение предписаний, содержащих элементы «нормотворчества», когда орган фактически формулирует новые правила поведения. В судебной практике компетенция рассматривается как базовый критерий законности. Верховный Суд РФ в делах об оспаривании ведомственных актов и процедур контроля (надзора) исходит из необходимости соблюдения компетенционных ограничений и федерального нормативного

¹ Решение Видновского городского суда Московской области от 22 мая 2024 г. по делу № 2 – 6197/2025 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://vidnoe--mo.sudrf.ru/modules.php> / (дата обращения: 14.01.2026).

² Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2024. – С.197.

каркаса¹. Этот подход применим и к индивидуальным актам: если орган выходит за пределы полномочий, предписание подлежит отмене независимо от оценки фактических обстоятельств.

6. Неполное соблюдение процедурных гарантий подконтрольных лиц. Разграничение контроля и надзора тесно связано с процедурой. Надзор предполагает более высокий уровень формализации и документирования, поскольку результатом часто становится публично-властный акт реагирования и возможность принуждения. В практике типичными нарушениями являются: несоблюдение порядка уведомления; отсутствие надлежащей фиксации оснований мероприятия; ограничение права лица представить объяснения и документы; недостаточная мотивировка предписания; отсутствие доступа к материалам проверки; формальное рассмотрение возражений. Такие нарушения становятся причиной судебной отмены актов реагирования. При этом суды оценивают не только факт нарушения процедуры, но и его влияние на права лица и на возможность надлежащей защиты². Именно в этом проявляется гарантийный характер разграничения: надзорные меры требуют более строгого соблюдения процессуальных стандартов.

7. Проблема «неопределённых» предписаний и непропорциональных сроков. Отдельный пласт практических проблем связан с содержанием и исполнимостью предписаний. Встречаются предписания: с неопределёнными формулировками («обеспечить соблюдение», «принять меры»); без ясного указания на нарушенное обязательное требование; с чрезмерно короткими сроками исполнения; без критериев проверки исполнения. Это создаёт ситуацию правовой неопределённости и повышает риск произвольного

¹ Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 11.11.2021 № АПЛ21-418 «Об оставлении без изменения решения Решения Верховного Суда РФ от 16.08.2021 № АКПИ21-444, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим письма Росздравнадзора от 05.02.2016 № 09-С-571-1414» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

² Гулиева Г.М. К вопросу о соотношении понятий «государственный контроль» и «государственный надзор» в законодательстве Российской Федерации / Г.М. Гулиева // Молодой ученый. – 2025. – № 6 (348). – С. 189.

толкования при проверке исполнения. Позиция о необходимости исполнимости и определённости актов публичных органов подтверждается судебными ориентирами. В технических и риск-ёмких сферах, где устранение нарушений требует времени, проблема усугубляется. В практике по Ростехнадзору отмечается спорность отказа рассматривать ходатайства о продлении сроков исполнения предписаний, поскольку это может нарушать принципы соразмерности и добросовестности реагирования¹.

8. Дублирование мероприятий и конфликт компетенций между органами. Существенная проблема разграничения контроля и надзора проявляется в «перекрытии» полномочий разных органов. В практике встречаются ситуации, когда одно и то же лицо подвергается проверкам различных органов по схожему предмету, особенно в сферах санитарной безопасности, пожарной безопасности, экологии, охраны труда, промышленной безопасности. Это порождает: рост административной нагрузки; противоречивые требования разных органов; снижение доверия к контрольно-надзорной системе; рост судебных споров. Риск дублирования снижается цифровыми инструментами и единой системой учёта мероприятий, но полностью не устраняется, так как проблема имеет компетенционный характер. Она связана с тем, что разграничение полномочий по видам контроля иногда остаётся недостаточно конкретизированным в отраслевом регулировании.

Проведённый анализ позволяет выделить ключевые причины типичных проблем разграничения контроля и надзора:

- отсутствие чётких легальных дефиниций контроля и надзора в универсальном законе;
- смешанная компетенция органов публичной власти и пересечение полномочий;
- неправильный выбор правовой формы реагирования (предостережение вместо предписания или наоборот);

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.02.2023 № Ф07-22773/2022 по делу № А52-2417/2022 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

- стремление решать юрисдикционные задачи через контрольные процедуры;

- процедурные нарушения и недостаточная мотивировка актов;

- неопределённость и неисполняемость предписаний;

- формальное применение риск-ориентированного подхода.

С учётом изложенного разграничение контроля и надзора должно рассматриваться не как чисто терминологический вопрос, а как практический механизм обеспечения законности, компетенционной дисциплины и гарантий прав подконтрольных лиц. Наиболее значимым критерием разграничения в практике выступает наличие правоохранительного компонента и административного принуждения, что подтверждается научными исследованиями, анализирующими контроль и надзор в системе мер публичного воздействия.

Предложения по совершенствованию законодательства должны учитывать двойственную природу контрольно-надзорной деятельности. С одной стороны, требуется обеспечить эффективность защиты публичных интересов. С другой стороны, необходимо исключить расширительное усмотрение органа контроля и обеспечить предсказуемость вмешательства в права граждан и организаций. В научной литературе отмечается, что ключевой проблемой остается смешение контрольной и надзорной моделей, а также отсутствие единых критериев разграничения, что осложняет правоприменение и судебную защиту¹.

В этой связи предлагаем закрепить дефиниции контроля и надзора в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В действующей нормативной конструкции используется термин «контроль (надзор)», что обеспечивает процедурную унификацию, но снижает понятийную определенность. В целях устранения научной и практической

¹ Мусаев М.Ш. Административный надзор и административный контроль, осуществляемые органами правопорядка / М.Ш. Мусаев // Молодой ученый. – 2025. – № 3 (345). – С.80.

неопределенности целесообразно дополнить Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ отдельной статьей с дефинициями, отражающими разграничительные признаки. Предлагаемая редакция (вариант): «Государственный контроль - деятельность уполномоченных органов публичной власти, направленная на оценку соблюдения обязательных требований и достижение нормативно установленных параметров функционирования в регулируемой сфере, включая профилактику нарушений и принятие управленческих решений в пределах компетенции». «Государственный надзор - деятельность уполномоченных органов публичной власти, направленная на выявление и пресечение нарушений обязательных требований и на применение мер публично-властного реагирования, включая административное принуждение, в целях защиты охраняемых законом ценностей». Данная мера усилит юридическую определенность и позволит суду применять понятия не только как терминологический элемент, но и как юридический критерий.

Представляется целесообразным включить в закон перечень критериев разграничения как «правовой тест». Практика показывает, что разграничение наиболее эффективно при комплексной оценке цели, предмета, характера мер реагирования и процедур. В связи с этим целесообразно включить в 248-ФЗ норму, которая устанавливает критерии разграничения для правоприменителя. Возможный перечень критериев: целевое назначение мероприятия; предмет проверки и глубина оценки; наличие административного принуждения; характер правовых последствий; степень процедурной формализации и стандарты доказывания. Такой «тест» будет применим при споре о законности акта реагирования и позволит унифицировать подходы ведомств.

С нашей точки зрения, необходимо усилить требования к мотивировке предписаний и их исполнимости. Проблемой практики является вынесение предписаний с недостаточной конкретизацией обязанностей и сроков. Это снижает исполнимость и повышает конфликтность. Целесообразно нормативно закрепить требование к минимальному содержанию предписания: четкое

указание нарушенного обязательного требования; описание установленных фактов; конкретный способ устранения; разумный срок исполнения; критерии проверки исполнения.

Предложенные меры направлены на повышение качества разграничения государственного контроля и государственного надзора и на укрепление гарантий прав подконтрольных лиц. Основной акцент следует сделать на юридической определенности понятий, закреплении критериев разграничения на уровне федерального закона, усилении требований к мотивировке и исполнимости предписаний, а также на предотвращении подмены предостережения предписанием. Реализация указанных предложений повысит устойчивость правоприменения и обеспечит баланс публичного интереса и прав участников контрольно-надзорных отношений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило комплексно рассмотреть государственный контроль и государственный надзор как взаимосвязанные, но не тождественные категории административного права, выявить их сущность, функциональное назначение и критерии разграничения. Актуальность темы обусловлена продолжающейся реформой контрольно-надзорной деятельности, переходом к риск-ориентированной модели, расширением профилактического блока и усилением требований к процессуальной форме контрольных (надзорных) мероприятий. В этих условиях возрастает значение правовой определенности терминов «контроль» и «надзор», поскольку от правильной квалификации зависит компетенция органа, допустимость применяемых процедур, законность мер реагирования и уровень гарантий прав подконтрольных лиц.

В первой главе были исследованы теоретические подходы к понятиям государственного контроля и государственного надзора, их содержание и признаки. Установлено, что научная дискуссия сохраняет несколько конкурирующих позиций: от признания контроля и надзора синонимами до концепции их строгого разграничения по цели, предмету, методам и правовым последствиям. Наиболее обоснованным является подход, признающий самостоятельность категорий, поскольку он обеспечивает практическую применимость критериев разграничения и снижает риск подмены управленческих процедур правоохранными мерами.

Во второй главе рассмотрена система источников правового регулирования контроля и надзора и раскрыт организационно-правовой механизм их осуществления. Показано, что нормативный «каркас» современной модели сформирован Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ, закрепляющим процессуальные требования к контрольным мероприятиям, профилактике нарушений, мерам реагирования и порядку обжалования. Существенную роль играют подзаконные акты Правительства РФ и

ведомственные приказы, которые конкретизируют формы документов, индикаторы риска и особенности проведения мероприятий в отдельных сферах. Отдельно установлено значение судебной практики, формирующей стандарты оценки законности предписаний и иных актов реагирования по критериям компетенции, процедуры и соразмерности.

В третьей главе сформулированы критерии разграничения контроля и надзора и выявлены проблемы правоприменения на примере отдельных видов контроля. Установлено, что в современной модели разграничение проявляется прежде всего через характер последствий и долю правоохранительного компонента. Надзор в большей степени связан с выявлением и пресечением нарушений обязательных требований и с применением мер публично-властного реагирования, включая административное принуждение. Контроль в большей степени ориентирован на управленческую корректировку, оценку исполнения обязательных требований и достижение нормативно заданных параметров функционирования регулируемой сферы. При этом объединение понятий в конструкции «контроль (надзор)» повышает унификацию процедур, но снижает понятийную определенность и усложняет квалификацию мер реагирования при судебной проверке.

Таким образом, цель дипломной работы достигнута, поставленные задачи решены, а результаты исследования подтверждают необходимость дальнейшего совершенствования законодательства и правоприменительной практики в части разграничения контрольных и надзорных форм деятельности государства, повышения качества процессуальных гарантий подконтрольных лиц и устранения условий для расширительного усмотрения контрольных органов.

В качестве конкретных предложений, ориентированных на повышение правовой определенности и снижение числа споров по законности контрольных действий и актов реагирования, предлагаем следующие:

1. Закрепить в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ легальные определения государственного контроля и государственного надзора.

Проблема: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ использует объединенную конструкцию «государственный контроль (надзор)», что обеспечивает унификацию процедур, но не содержит отдельных легальных дефиниций контроля и надзора. Это снижает терминологическую точность, особенно в ситуациях, когда орган применяет меры, близкие по содержанию, но разные по правовой природе. Предложение: дополнить статью 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ отдельными пунктами с определениями: 1) «государственный контроль как деятельность управленческой направленности, допускающая оценку состояния соблюдения обязательных требований и профилактику нарушений»; 2) государственный надзор как деятельность правоохранительной направленности, ориентированную на выявление и пресечение нарушений обязательных требований с применением мер реагирования. Ожидаемый эффект: единый понятийный стандарт для правоприменителя и суда, снижение числа споров о компетенции и корректности выбранной меры реагирования (норма: ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ).

2. Уточнить правовую природу предостережения и запретить «подмену» им предписания. Проблема: на практике предостережение иногда применяется как инструмент фактического понуждения, несмотря на его профилактическое назначение. Это приводит к превышению полномочий и нарушению процессуального баланса. Норма: статья 49 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ («Объявление предостережения»). Предложение (точечная корректировка ст. 49 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ): закрепить прямое правило, что предостережение: не может содержать указания на обязательное совершение конкретных действий по устранению выявленного нарушения; не может применяться при установленном факте нарушения обязательных требований, подтвержденном материалами контрольного мероприятия; используется только при наличии риска нарушения при отсутствии доказанного нарушения. Ожидаемый эффект: снижение числа случаев неправомерного давления на подконтрольных лиц и рост правовой

устойчивости профилактических мер (норма: ст. 49 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ).

3. Усилить требования к содержанию предписания и закрепить стандарт исполнимости. Проблема: часть предписаний содержит неопределенные формулировки, не фиксирует точный способ устранения нарушения и критерии проверки исполнения, что снижает исполнимость и увеличивает количество судебных споров. Норма: статья 90.1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ («Предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований»). Предложение: дополнить ч. 2 ст. 90.1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ обязательными реквизитами: ссылка на конкретное обязательное требование (уже предусмотрено); описание фактических обстоятельств нарушения (дата, место, доказательства); способ устранения нарушения либо допустимые альтернативы (если возможно); критерии проверки исполнения и перечень подтверждающих документов; оценка соразмерности срока устранения нарушения. Ожидаемый эффект: снижение «размытых» предписаний, повышение качества исполнения и уменьшение судебных отмен по основаниям неопределенности.

4. Ввести обязательный порядок рассмотрения ходатайств о продлении срока исполнения предписания. Проблема: в сферах, где устранение нарушений требует проектных, технических и финансовых мероприятий, жесткие сроки часто объективно невыполнимы. При этом отказ рассматривать ходатайство о продлении срока снижает стимулирующий эффект добросовестного исполнения. Предложение: дополнить статью 90.1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ нормой о том, что контролируемое лицо вправе подать ходатайство о продлении срока исполнения предписания, а контрольный орган обязан: рассмотреть ходатайство в установленный срок (например, 10 рабочих дней); принять мотивированное решение; указать основания отказа или условия продления. Ожидаемый эффект: повышение соразмерности реагирования и снижение конфликтности правоприменения.

5. Пересмотреть сроки досудебного обжалования предписаний. Проблема: срок на подачу жалобы на предписание составляет 10 рабочих дней, что на практике не всегда достаточно для сбора документов, подготовки позиции и юридической оценки содержания предписания. Норма: статья 40 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ («Досудебный порядок подачи жалобы»), часть 6. Предложение: изменить ч. 6 ст. 40 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ и установить срок подачи жалобы на предписание не менее 15 рабочих дней либо 20 календарных дней, сохранив возможность восстановления срока при наличии уважительных причин. Ожидаемый эффект: повышение реальной доступности досудебной защиты и снижение доли судебных споров вследствие формального пропуска короткого срока.

Предложенные изменения направлены на повышение правовой определенности института государственного контроля и государственного надзора, снижение рисков произвольного усмотрения и усиление гарантий прав подконтрольных лиц. Наиболее значимыми являются: введение легальных дефиниций контроля и надзора, уточнение правовой природы предостережения, усиление требований к содержанию предписаний, расширение возможностей досудебного обжалования и закрепление процедурного механизма продления сроков исполнения предписаний. Реализация указанных рекомендаций позволит обеспечить баланс публичного интереса и прав частных лиц, повысить качество правоприменительной практики и укрепить доверие к контрольно-надзорной системе в Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

а) Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы:

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 41. – Ст. 6933.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 15 декабря 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1 (ч. 1). – Ст. 1.

3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с изм. от 15 декабря 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (с изм. от 15 декабря 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

5. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007.

6. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (с изм. от 28 февраля 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5006.

7. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28 декабря 2024 г. № 540-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2024. – №53 (часть I). – Ст. 8550.

8. Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 (с изм. от 25 декабря 2025 г.) // Собрании законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть II). – Ст. 5531.

9. Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения безопасности дорожного движения: Постановление Правительства РФ от 16 марта 2022 г. № 384 (с изм. от 27 июня 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 12. – Ст. 1868.

10. Об утверждении Регламента осуществления ведомственного контроля за соблюдением требований Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации: Приказ МВД России от 10.01.2019 № 4 (с изм. от 16 октября 2025 г.) / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

11. Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения: Приказ МВД России от 13 декабря 2021 г. № 1025 (ред. от 10 ноября 2025 г.) / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

12. Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области обращения со служебными животными на объектах уголовно-исполнительной системы: Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 31 января 2022 г. № 47 // Российская газета. – 2022. – 04 февраля.

13. Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на объектах, занимаемых войсками национальной гвардии Российской Федерации: Приказ Росгвардии от 08 февраля 2022 г. № 21 (с изм. на 7 июля 2025 г.) // Российская газета. – 2022. – 02 марта.

14. О внесении изменений в приказ МВД России от 16 мая 2016 г. № 247 «Об утверждении Регламента проведения Министерством внутренних дел Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»: Приказ МВД России от 28 сентября 2023 г. № 724 // Российская газета. – 2023. – 03 ноября.

15. Об утверждении Руководства по соблюдению обязательных требований, являющихся предметом контроля при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства об архивном деле: Приказ Росархива от 13 февраля 2024 г. № 19 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

16. О внесении изменений в приказ МВД России от 1 августа 2022 г. № 570: Приказ МВД России от 23 мая 2024 г. № 280 // Российская газета. – 2024. – 17 сентября.

17. О внесении изменений в перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, утв. приказом МВД России от 13 декабря 2021 г. № 1025: Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 октября 2024 г. № 659 // Российская газета. – 2024. – 24 декабря.

18. Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области безопасного использования и содержания лифтов, подъемных платформ для инвалидов, пассажирских конвейеров (движущихся пешеходных дорожек), эскалаторов, за исключением эскалаторов в метрополитенах, на объектах (в организациях),

подведомственных Федеральной службе исполнения наказаний: Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 31 марта 2025 г. № 181 // Российская газета. – 2025. – 06 мая.

19. Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью профессиональных коллекторских организаций, кредитных и микрофинансовых организаций, включенных в перечень кредитных и микрофинансовых организаций, в части осуществления ими действий, направленных на возврат просроченной задолженности: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 09 сентября 2025 г. № 230 // Российская газета. – 2025. – 16 сентября.

20. Об утверждении форм документов, используемых должностными лицами Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения безопасности дорожного движения: Приказ МВД России от 15 октября 2025 г. № 760 // Российская газета. – 2025. – 23 декабря.

21. О внесении изменения в Регламент осуществления ведомственного контроля за соблюдением требований Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 10 января 2019 г. № 4: Приказ МВД России от 16 октября 2025 г. № 773 // Российская газета. – 2025. – 24 ноября.

22. Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) профессиональными коллекторскими организациями, кредитными и микрофинансовыми организациями, включенными в перечень кредитных и микрофинансовых организаций, при осуществлении ими

действий, направленных на возврат просроченной задолженности, на 2026 год: Приказ ФССП России от 08 декабря 2025 г. № 631 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

б) Монографии, учебники, учебные пособия:

1. Административная деятельность полиции: учебник / под ред. О.В. Зиборова, В.В. Кардашевского. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021. – 421 с.
2. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2024. – 524 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2023. – 492 с.
4. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография / М.И. Зырянов. – М.: Контракт, 2023. – 231 с.
5. Мицкевич А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / А.В. Мицкевич. – Воронеж, 2012. – 188 с.
6. Осинцев Д.В. Административное право: учебник для вузов / Д. В. Осинцев. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2025. – 446 с.
7. Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. – М.: Инфотропик Медиа, 2022. – 276 с.
8. Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 7-е изд., пересм. – М.: Инфра-М, 2025. – 514 с.

в) Статьи, научные публикации:

1. Агамагомедова С.А. Государственный контроль и надзор в системе мер административного принуждения / С.А. Агамагомедова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2025. – № 4. – С.101-106.
2. Адамов Д.С., Козырев Е.В., Костерин И.В. Анализ основных

положений Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» / Д.С. Адамов и др. // Актуальные вопросы пожарной безопасности. – 2020. – № 4 (6). – С.28-33.

3. Алиуллов Р.Р., Саетгараев В.Ф. Формы и методы взаимодействия подразделений полиции в сфере реализации оперативно-служебных задач / Р.Р. Алиуллов и др. // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2015. – № 3(21). – С.20-25.

4. Анисимова К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения / К.О. Анисимова // Научный вестник Крыма. – 2023. – № 4 (15). – С.9-15.

5. Бакаева О.Ю., Мильшина И.В. Соотношение понятий государственного контроля и надзора: правовые позиции / О.Ю. Бакаева и др. // Юридическая мысль. – 2021. – №5(73). – С.60-65.

6. Беженцев А.А. Контроль и надзор в государственном управлении: правовой дискурс / А.А. Беженцев // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России: науч.- практ. журн. Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России. – 2024. – № 4 (111). – С. 88-93.

7. Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения / В.П. Беляев // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4(77). – С. 201-205.

8. Берия К.В. Понятие контроля и надзора в административном праве: исторический и теоретический аспекты / К.В. Берия // Международный научный журнал «ВЕСТНИК НАУКИ». – 2025. – № 4 (85). – С.259-264.

9. Бибииков М.А. Административный надзор / М.А. Бибииков // Мир науки. Педагогика и психология. – 2025. – № 4. – С.35-41.

10. Богославский Е.А. К вопросу о критериях классификации государственного контроля и надзора / Е.А. Богославский // Теория и практика общественного развития. – 2024. – №18. – С.128-132.

11. Воробьев Н.Ф. Понятие и правовая сущность государственного

контроля / Н.Ф. Воробьев // Правовое государство: теория и практика. – 2025. – № 4 (54). – С.32-36.

12. Гетман Р.Р. Административный надзор как форма государственно-управленческой деятельности / Р.Р. Гетман // EPOMEN. GLOBAL. – 2022. – №25. – С.117-122.

13. Глазков В.А. Понятие и признаки административного надзора полиции / В.А. Глазков // Вестник Луганской Академии внутренних дел им. Э.А. Дидоренко. – 2023. – №1(3). – С.51-55.

14. Голубева Т.М. Специальные режимы государственного контроля (надзора): правовое регулирование / Т.М. Голубева // Административное право и практика администрирования. – 2025. – № 1. – С.48-54.

15. Гулиева Г.М. К вопросу о соотношении понятий «государственный контроль» и «государственный надзор» в законодательстве Российской Федерации / Г.М. Гулиева // Молодой ученый. – 2025. – № 6 (348). – С. 189-193.

16. Гурина О.В. Сущность государственного надзора как юридической категории / О.В. Сущность // Молодой ученый. – 2023. – № 1. – С.163-168.

17. Гурина О.В. Формы государственного контроля (надзора): правовой анализ / О.В. Гурина // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. – 2023. – № 2. – С. 78-84.

18. Дмитрикова Е.А. Влияние законодательства о государственном контроле (надзоре) на практику применения законодательства «Об административных правонарушениях» / Е.А. Дмитрикова // Правоприменение. – 2024. – Т. 8, № 3. – С. 96-101.

19. Елфимова Е.В., Коркин А.В. Особенности обеспечения законности при применении сотрудниками полиции мер административного принуждения / Е.В. Елфимова и др. // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2016. – № 4(26). – С.17-23.

20. Зубарев С.М. О правоохранных аспектах контроля и надзора / С.М. Зубарев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2021. – №6. – С.27-33.

21. Зубарев С.М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? / С.М. Зубарев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2021. – №6. – С.26-30.

22. Казамиров А.И. Усманова Д.Р. О понятийном аппарате контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти / А.И. Казамиров и др. // Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 1 (43). – С.79-84.

23. Кожевников О.А., Никонова Ю.Ш. Законодательство о контрольно-надзорной деятельности: реалии и ожидаемые перспективы / О.А. Кожевников и др. // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2021. – № 2(81). – С.134-139/

24. Кононов П.И., Потокин И.В. Административно-правовой статус органов государственного контроля и органов государственного надзора: основные подходы к пониманию и разграничению / П.И. Кононов и др. // Полицейское право. – 2024. – №1(5). – С.16-21.

25. Коротких Н.Н. Административный надзор в теории и на практике / Н.Н. Коротких // Право и практика. – 2024. – №1. – С.68-73.

26. Костылев В.В. Организационно-правовые проблемы осуществления контроля и надзора в публичном управлении / В.В. Костылев // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2022. – Т. 8 (74). № 2. – С. 317-322/

27. Кукса П.А. Разграничение понятий «контроль» и «надзор» / П.А. Кукса // Юго-Западный юридический форум: сборник научных трудов Юго-Западного юридического форума, посвященного 30-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета. Том Выпуск 1. Юго-Западный государственный университет. – Курск, 2021. – С.240-244.

28. Курлович П.Н., Шестак В.С. Модели оперативного реагирования на чрезвычайные обстоятельства в сфере охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности / П.Н. Курлович и др. // Вестник Казанского

юридического института МВД России. – 2024. – № 4 (58). – С. 8-16.

29. Лагаева В.П. Технологическая нейтральность принципов государственного контроля (надзора) / В.П. Лагаева // Аграрное и земельное право. – 2024. – № 10(238). – С. 121-126.

30. Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения / М.А. Лапина // Вестник Финансового университета. – 2016. – № 4 (94). – С. 152-156.

31. Мартынов А.В. Административный надзор: современное понимание и содержание / А.В. Мартынов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2023. – №2. – С.128-133.

32.

33. Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) / Л.А. Мицкевич и др. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2022. – № 2. – С.66-72.

34. Морозов С.А. Современное правовое регулирование административных контрольно-надзорных процедур / С.А. Морозов // Право и политика. – 2024. – № 9. – С.38-42.

35. Морозов С.А. Виды административных контрольно-надзорных процедур и их классификация / С.А. Морозов // Право и политика. – 2024. – №3. – С.57-61.

36. Мусаев М.Ш. Административный надзор и административный контроль, осуществляемые органами правопорядка / М.Ш. Мусаев. Текст: непосредственный // Молодой ученый. – 2025. – № 3 (345). – С.78-84.

37. Нетесова М.С. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении / М.С. Нетесова // Власть. – 2022. – №2. – С.100-105.

38. Петракова А.С., Левченко Е.А., Маслова А.В. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации с учетом актуальных тенденций совершенствования системы государственного

управления / А.С. Петракова и др. // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2025. – № 1-4(100). – С.169-175.

39. Синьков И.А. Нормативно-правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности / И.А. Синьков // Образование и право. – 2024. – №10. – С.202-207.

40. Синьков И.А. Административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности: понятие, сущность, признаки / И.А. Синьков // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2023. – № 6. – С. 122.

41. Соболева М.М. Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина в деятельности полиции России: проблемы взаимодействия полиции и институтов гражданского общества / М.М. Соболева // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2014. – № 2(16). – С.116-122.

42. Спектор А.А. К вопросу о соотношении понятий «государственный надзор» и «государственный контроль» / А.А. Спектор // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 8. – С.149-156.

43. Спиридонов А.А. Развитие государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: конституционно-правовой взгляд / А.А. Спиридонов // Российская юстиция. – 2023. – № 3. – С. 74-78.

44. Стенькин Д.С. Государственный контроль в Российской Федерации: учеб.-метод. пособие для аудиторной и самостоятельной работы магистрантов / Д.С. Стенькин. – Саранск: Научно-исследовательский институт регионологии федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева», 2022. – С.57-63/

45. Трофимов А.А., Дмитрикова Е.А., Карицкая А.А. Поиск оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности: опыт России

и Китая / А.А. Трофимов и др. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 3. – 2023. – Т. 14. Вып. 3. – С. 794-799.

46. Тяпкин С.Е. Понятие, признаки и назначение административного надзора / С.Е. Тяпкин // Проблемы экономики и юридической практики. – 2024. -№5. – С.72-77.

47. Ухина А.О. Понятие и особенности административного надзора / А.О. Ухина // Проблемы науки. – 2022. – С.43-48.

48. Фесько Д.С. Новое законодательство о государственном контроле (надзоре) и гарантии прав контролируемых лиц / Д.С. Фесько // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2021. – № 1. – С. 168-174.

49. Шакирьянов М.М. Профилактика экстремистских проявлений среди несовершеннолетних в Республике Татарстан / М.М. Шакирьянов // Вестник Казанского юридического института МВД России. - 2013. - № 2 (12). - С.56-60.

50. Шалагин А.Е., Гребенкин М.Ю. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения / А.Е. Шалагин и др. // Ученые записки Казанского юридического института МВД России. - 2022. - Т. 3. - № 5. - С. 39-47.

51. Ягунова М.Д., Кремёнов И.Н. Понятие контроля и надзора в сфере государственного управления / М.Д. Ягунова и др. // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2024. – №5-3(92). – С.288-294.

г) Диссертации и авторефераты диссертаций:

1. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук / А.И. Каплунов. - М., 2005. – 408 с.

д) Эмпирические материалы (судебной, следственной практики и т.д.):

1. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 11 ноября 2021 г. № АПЛ21-418 «Об оставлении без изменения

решения Решения Верховного Суда РФ от 16.08.2021 № АКПИ21-444, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим письма Росздравнадзора от 05.02.2016 № 09-С-571-1414» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

2. Решение Верховного Суда РФ от 27 июня 2023 г. № АКПИ23-329 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

3. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 23 января 2024 г. № АКПИ23-998 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими абзаца третьего пункта 18, пункта 19, подпункта «а» пункта 21, подпункта «а» пункта 24, пунктов 25, 26 Правил регистрации, приостановления, возобновления и прекращения действия деклараций о соответствии, признания их недействительными, утв. постановлением Правительства РФ от 19.06.2021 № 936» / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

4. Решение Верховного Суда РФ от 29 февраля 2024 г. № АКПИ23-1117 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

5. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 18 апреля 2024 г. № АПЛ24-96 «Об оставлении без удовлетворения апелляционной жалобы ООО «Азовчане» о признании недействующими некоторых пунктов и абзацев Правил регистрации, приостановления, возобновления и прекращения действия деклараций о соответствии, признания их недействительными» / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

6. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14 мая 2024 г. № АКПИ24-167 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

7. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от

25 сентября 2024 г. по административному делу № 2а-431/2024 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

8. Постановление Верховного Суда РФ от 04 марта 2025 г. № 69-АД25-2-К7 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

9. Определение Верховного Суда РФ от 08 сентября 2025 г. № 302-ЭС25-7837 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026)

10. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 03 сентября 2025 г. № 50-КАД25-8-К8 / СПС «Консультант». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

11. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28 февраля 2023 г. № Ф07-22773/2022 по делу № А52-2417/2022 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

12. Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04 июля 2024 г. № 16АП-1793/2024 по делу № А63-7306/2023 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

13. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13 июня 2024 г. № Ф09-2582/24 по делу № А60-42361/2023 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

14. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27 марта 2025 г. № 09АП-1589/25 по делу № А40-168579/2024 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 14.01.2026).

15. Решение Видновского городского суда Московской области от 22 мая 2024 г. по делу № 2 – 6197/2025 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://vidnoe--mo.sudrf.ru/modules.php/> (дата обращения: 14.01.2026).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Приложение 1

Сущность государственного контроля и государственного надзора:
 принципы и методы осуществления

Критерий	Государственный контроль	Государственный надзор
Сущность (общая характеристика)	Управленческая деятельность уполномоченных органов, направленная на оценку соблюдения обязательных требований , выявление отклонений и корректировку функционирования регулируемой сферы	Публично-властная деятельность правоохранительной направленности, ориентированная на выявление и пресечение нарушений обязательных требований и применение мер реагирования
Цель	Обеспечение надлежащего состояния управляемой сферы, предупреждение нарушений, повышение эффективности исполнения обязательных требований	Обеспечение законности и безопасности, защита охраняемых законом ценностей, предотвращение вреда и устранение нарушений
Предмет	Соблюдение обязательных требований + организационные и функциональные параметры деятельности (в пределах компетенции)	Соблюдение обязательных требований и юридически значимые факты нарушения (с фокусом на незаконные действия/бездействие)
Доминирующая направленность	Преимущественно регулятивная и профилактическая	Преимущественно охранительная и принудительная
Основные принципы осуществления	Законность; объективность; гласность (прозрачность); риск-ориентированный подход; профилактика нарушений; соразмерность; недопустимость дублирования	Законность; неотвратимость реагирования при наличии нарушения; соразмерность; приоритет охраняемых законом ценностей (жизнь, здоровье, безопасность); презумпция добросовестности подконтрольного лица; процессуальная определенность
Методы (общая характеристика)	Методы управленческого воздействия: проверка, анализ, мониторинг, предупреждение, консультирование, оценка эффективности	Методы выявления и пресечения: проверка, фиксация нарушения, предписание, запрет, ограничение, инициирование ответственности
Профилактические методы	Информирование, консультирование, профилактический визит, предупреждение о рисках, разъяснение обязательных требований	Предостережение, профилактический визит, информирование (как обеспечительный элемент при возможном дальнейшем реагировании)
Контрольные (надзорные) мероприятия	Документарная проверка, выездная проверка, инспекционный визит, обследование, мониторинг данных (в пределах вида контроля)	Проверки и мероприятия с приоритетом фиксации нарушения: рейдовый осмотр, выездная проверка, контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, эксперимент (по виду надзора)
Методы доказательственной фиксации	Осмотр, истребование документов, анализ отчетности, запрос объяснений, фото/видео фиксация (при наличии оснований)	Осмотр, обследование, отбор проб и образцов, измерения, экспертиза, фото/видео фиксация, протоколирование действий и результатов
Меры реагирования (ключевой результат)	Управленческие решения, корректирующие меры, рекомендации, предписания (при наличии нарушения), контроль исполнения	Предписание об устранении нарушений, запрет/ограничение, приостановление (если допускается законом), передача материалов для привлечения к ответственности
Административное принуждение	Обычно имеет производный характер (как результат выявленного нарушения)	Имеет системный характер и является типичным элементом надзорной деятельности
Процедурная форма	Процедура более «управленческая» по цели, но реализуется в процессуальном каркасе ФЗ № 248-ФЗ	Процедура формализована, ориентирована на доказательственную устойчивость, чаще сопряжена с мерами ответственности и принуждения
Итоговая формула сущности	Контроль = проверка + профилактика + управленческая корректировка	Надзор = выявление + фиксация + пресечение + реагирование (принуждение)

**Организационно-правовой механизм осуществления государственного
контроля и надзора**

Элемент механизма	Содержание (что включает)	Практическое значение
1. Нормативно-правовая основа	Конституционные принципы, федеральные законы, подзаконные акты, ведомственные акты, локальные регламенты	Определяет компетенцию органа, процедуры мероприятий и допустимые меры реагирования
2. Субъекты контроля (надзора)	Контрольные (надзорные) органы, должностные лица, полномочия и зона ответственности	Устанавливает, кто вправе проводить мероприятия и принимать решения
3. Объекты контроля (надзора)	Граждане, организации, ИП, публичные органы (в отдельных видах контроля), объекты инфраструктуры, процессы	Определяет, в отношении кого допустимо контрольное вмешательство
4. Предмет контроля (надзора)	Обязательные требования и условия их соблюдения, риск причинения вреда, факты нарушений	Формирует рамки проверки и пределы вмешательства
5. Риск-ориентированный подход	Категории риска, индикаторы риска, основания для выбора интенсивности контроля	Снижает административную нагрузку и концентрирует контроль на опасных объектах
6. Профилактика нарушений	Информирование, консультирование, профилактический визит, предостережение, обобщение практики	Предупреждает нарушения и снижает потребность в санкционных мерах
7. Основания проведения мероприятий	Поступление сведений о риске/нарушении, контроль исполнения предписаний, плановые основания (если допустимо)	Исключает произвольное назначение проверок и обеспечивает законность вмешательства
8. Выбор вида контрольного мероприятия	Инспекционный визит, документарная проверка, выездная проверка, рейдовый осмотр и др.	Определяет объем полномочий, вмешательство и набор процессуальных требований
9. Организация и проведение мероприятия	Решение о проведении, уведомление (если требуется), действия должностных лиц, сбор доказательств	Обеспечивает законность действий и доказательственную устойчивость результатов
10. Документирование результатов	Акт мероприятия, протоколы, заключения, приложения, фиксация доказательств (фото/видео)	Формирует юридическую базу для реагирования и возможного судебного контроля
11. Меры реагирования	Предписание, запрет/ограничение, предостережение, направление материалов для ответственности	Определяет последствия выявленного нарушения и способ восстановления законности
12. Контроль исполнения	Проверка устранения нарушения, оценка выполнения предписания, повторные мероприятия	Обеспечивает достижение результата и предотвращает повторные нарушения
13. Цифровые инструменты учета	ЕРКНМ, электронные формы взаимодействия, реестры и обмен данными	Повышает прозрачность, снижает дублирование и усиливает процессуальный контроль
14. Гарантии прав подконтрольных лиц	Право на информацию, участие, представительство, объяснения, возражения, доступ к материалам	Защищает от произвольного вмешательства и обеспечивает равновесие интересов
15. Порядок обжалования	Досудебная жалоба, судебное оспаривание решений, действий, предписаний	Обеспечивает восстановление прав и судебный контроль законности
16. Судебные критерии законности	Компетенция органа, соблюдение процедуры, соразмерность, исполнимость акта	Формирует стандарты для органов контроля и повышает правовую устойчивость актов

**Процедуры проведения контрольных (надзорных) мероприятий и гарантии прав
подконтрольных лиц**

Этап процедуры	Действия контрольного (надзорного) органа	Документы (результат этапа)
1. Возникновение основания	Устанавливает законное основание для мероприятия (сведения о риске/нарушении, проверка исполнения предписания, иные основания по виду контроля)	Служебная записка, материалы анализа риска, обращение, поступившие сведения
2. Выбор вида мероприятия и правового режима	Определяет вид мероприятия (инспекционный визит, документарная/выездная проверка, рейдовый осмотр и др.) и форму взаимодействия	Проект решения о проведении мероприятия
3. Принятие решения о проведении	Издает решение (приказ/распоряжение), определяет предмет, сроки, должностных лиц, перечень действий	Решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия
4. Учет мероприятия (при необходимости)	Вносит сведения в ЕРКНМ, фиксирует параметры мероприятия	Запись в ЕРКНМ
5. Уведомление подконтрольного лица (если требуется)	Направляет уведомление о проведении мероприятия в установленный срок и форме	Уведомление, подтверждение направления
6. Начало мероприятия	Предъявляет служебные удостоверения, разъясняет основания, цели и формат действий	Отметка в акте / протоколе о начале
7. Проведение мероприятия (сбор сведений)	Проводит осмотр/обследование, анализ документов, отбор проб, опрос, контрольную закупку (если допустимо), фиксирует факты	Протоколы, объяснения, фото/видео, результаты замеров
8. Соблюдение пределов вмешательства	Проверяет только обязательные требования в рамках предмета мероприятия, не вмешивается сверх установленного	Отражение пределов в акте, приложениях
9. Фиксация результатов	Оформляет итоговый акт, прилагает доказательства, формулирует выводы о соблюдении/нарушении	Акт контрольного (надзорного) мероприятия + приложения
10. Возражения и пояснения	Принимает и фиксирует возражения подконтрольного лица, учитывает объяснения	Возражения к акту, письменные пояснения
11. Принятие решения по итогам	Оценивает факты, квалифицирует нарушение, выбирает меру реагирования или завершает без мер	Решение по итогам, служебное заключение
12. Применение меры реагирования	Выносит предписание/предостережение, устанавливает срок исполнения, при необходимости передает материалы для ответственности	Предписание об устранении нарушений / предостережение / материалы в КоАП
13. Контроль исполнения предписания	Проверяет устранение нарушений, проводит проверку исполнения, фиксирует результат	Акт проверки исполнения, отметка об исполнении/неисполнении
14. Административное обжалование	Рассматривает жалобу на действия/решения, принимает решение по жалобе	Решение по жалобе
15. Судебное обжалование	Представляет материалы в суд, обосновывает законность вмешательства	Судебные документы, доказательства