

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

Кафедра государственно-правовых дисциплин

Специальность 40.05.02 Правоохранительная деятельность (Специализация
Оперативно-розыскная деятельность, профиль образовательной программы –
Деятельность подразделений по контролю за оборотом наркотиков)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
по теме:

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Выполнил:
Слушатель группы П 2012
старший лейтенант полиции
Труханов Данил Юрьевич

Руководитель:
Доцент кафедры государственно-
правовых дисциплин
кандидат юридических наук
Батурин Павел Владимирович

Дата защиты:

« 21 » апреля 2026 г.

Оценка: отлично

Председатель ГЭК

Иванович Иван

(специальное звание)

(подпись)

А.В. Волубев

(инициалы, фамилия)

Красноярск 2026

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

Кафедра государственно-правовых дисциплин

Специальность 40.05.02 Правоохранительная деятельность (Специализация
Оперативно-розыскная деятельность, профиль образовательной программы –
Деятельность подразделений по контролю за оборотом наркотиков)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
по теме:

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Выполнил:
Слушатель группы П 2012
старший лейтенант полиции
Труханов Данил Юрьевич

Руководитель:
Доцент _____ кафедры
государственно-правовых
дисциплин
кандидат юридических наук
Батурин Павел Владимирович

Дата защиты:

«__» _____ 2026 г.

Оценка: _____

Председатель ГЭК

(специальное звание)

(подпись)

(инициалы, фамилия)

Красноярск 2026
ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

2

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

8

1.1 История возникновения и становления надзорных органов в России

8

1.2 Понятие, принципы и сущность надзорной деятельности в Российской
Федерации

13

1.3 Основные задачи и направления (сферы) реализации надзорной
деятельности в Российской Федерации

19

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
КЛЮЧЕВЫХ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

26

2.1 Конституционно-правовое регулирование деятельности основных
надзорных органов

26

2.2 Классификация основных надзорных органов в Российской Федерации

32

2.3 Принципы деятельности, полномочия и функции основных надзорных
органов

35

2.4 Взаимодействие основных надзорных органов Российской Федерации с
другими государственными институтами

42

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

46

3.1 Роль Конституционного Суда Российской Федерации в правовом
регулировании деятельности надзорных органов

46

3.2 Вопросы независимости и подотчетности надзорных органов

3.3 Современные вызовы и пути реформирования системы надзора в
Российской Федерации

53

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

60

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

65

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Современное российское государство характеризуется наличием развитой системы надзорных органов, призванных обеспечивать законность, правопорядок, соблюдение прав и свобод граждан, а также контроль за деятельностью исполнительной власти, организаций и должностных лиц. Конституционно-правовой статус этих органов является основой их легитимности, эффективности и независимости. В условиях постоянных изменений в законодательстве, усложнения механизмов государственного управления и угроз правовой стабильности, необходимость научного осмысления и совершенствования конституционно-правового регулирования деятельности надзорных органов приобретает особую

значимость. Особую актуальность тема приобретает также в свете происходящих реформ в сфере государственного контроля и надзора, направленных на повышение прозрачности и эффективности надзорной деятельности.

Особый интерес в контексте настоящего исследования представляют органы, осуществляющие специализированные надзорные функции: Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Анализ степени научной разработанности проблематики показывает, что, несмотря на значительное число публикаций, посвященных общим вопросам контроля и надзора, комплексные исследования конституционно-правового статуса именно этих структур, их отраслевой специфики, проблем независимости и эффективности в условиях действующего законодательства представлены недостаточно широко, что и обуславливает выбор данных органов в качестве ключевого объекта анализа в настоящей работе.

Цель работы заключается в комплексном исследовании конституционно-правового статуса надзорных органов Российской Федерации, выявлении проблем правового регулирования их деятельности и формировании предложений по его совершенствованию, с акцентом на специфику функционирования ФАС России, Роспотребнадзора и Ростехнадзора.

Для достижения указанной цели в работе поставлены следующие задачи:

- проанализировать историю становления и развития системы надзорных органов в России;
- определить понятие, сущность и принципы надзорной деятельности;
- выявить основные направления реализации надзорной функции в Российской Федерации;

- исследовать конституционно-правовое регулирование деятельности ключевых надзорных органов, в том числе на примере ФАС России, Роспотребнадзора и Ростехнадзора;
- провести классификацию надзорных органов РФ;
- охарактеризовать полномочия, функции и принципы деятельности данных органов;
- рассмотреть механизмы взаимодействия надзорных органов с другими государственными институтами;
- проанализировать роль Конституционного Суда РФ в формировании правовой базы надзорной деятельности;
- выявить проблемы независимости и подотчетности надзорных органов;
- предложить пути совершенствования и реформирования системы государственного надзора в РФ.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере конституционно-правового регулирования надзорной деятельности в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают конституционно-правовые нормы, регулирующие статус, деятельность и полномочия указанных органов, а также практика их применения, сфокусированная на анализе ФАС России, Роспотребнадзора и Ростехнадзора.

Степень научной разработанности проблемы. Проблема конституционно-правового статуса надзорных органов РФ нашла отражение в трудах таких ученых, как Л.А. Окунькова, Ю.А. Дмитриева, В.В. Лазарева, С.А. Авакьяна, Н.В. Витрука, В.Е. Чиркина и других. Однако в условиях динамики российского законодательства и трансформации функций государства многие аспекты требуют дополнительного анализа, особенно с учетом современных реалий, связанных с цифровизацией, повышением требований к эффективности контроля, а также актуализацией принципов правового государства. При этом, как показывает анализ научной

литературы, вопросы конституционно-правового статуса таких специализированных органов, как ФАС России, Роспотребнадзор и Ростехнадзор, их место в системе разделения властей и специфика реализации надзорных полномочий в условиях реформы контрольно-надзорной деятельности остаются недостаточно полно изученными, что свидетельствует о наличии научного пробела и подтверждает необходимость их детального рассмотрения.

Значение исследования. Разработка темы имеет как теоретическое, так и практическое значение. Теоретически работа способствует дальнейшему осмыслению принципов организации надзора и его места в системе публичной власти, а также восполняет существующие пробелы в научном знании о конституционно-правовом статусе ключевых федеральных надзорных органов. Практически — предложения, сформулированные в исследовании, могут быть использованы в законодательной деятельности, правоприменительной практике, а также при реформировании системы государственного контроля и надзора. Кроме того, работа может представлять интерес для сотрудников органов внутренних дел и иных правоохранительных структур, участвующих в координации с надзорными органами.

Методологическую основу работы составляют общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция, системный подход), а также специальные юридические методы (формально-правовой, сравнительно-правовой, историко-правовой, метод правового моделирования).

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области конституционного, административного права и правоведения в целом. В ходе исследования использовались фундаментальные работы в области теории контроля и надзора, представленные в трудах Д.Н. Бахраха, В.П. Беляева, Г.С. Беляевой, В.В. Сорокиной. Конституционно-правовые аспекты статуса надзорных органов исследовались с использованием научных позиций С.А. Авакьяна, Н.В.

Витрука, В.Е. Чиркина, Ю.А. Дмитриева, Л.А. Окуньковой. Историко-правовой анализ становления системы надзора в России проведен на основе исследований Н.П. Ерошкина, Г.С. Левина, А.А. Спиридонова, А.А. Теплоухова. Вопросы понятийного аппарата и сущности надзорной деятельности рассматривались с учетом научных взглядов Я.С. Анкудиновой, К.О. Анисимовой, И.А. Тереханова, Н.Ш. Гаджиалиевой. Правовое регулирование деятельности надзорных органов проанализировано с привлечением работ А.С. Петраковой, Е.А. Левченко, А.В. Масловой. Роль Конституционного Суда РФ в формировании правовых основ надзора осмыслена через труды А.Р. Еремина, Н.С. Бондаря, Т.Е. Мельник. Проблематика независимости и подотчетности надзорных органов разрабатывалась с опорой на исследования О.А. Астаховой, В.П. Гриднева, А.В. Мартынова, П.П. Серкова. Современные вызовы и перспективы реформирования системы надзора анализировались с использованием публикаций А.В. Кнутова, О.Е. Шишкиной, А.С. Мешкова, А.С. Палкиной. Кроме того, в работе использованы диссертационные исследования С.М. Петрова, а также материалы правоприменительной практики, представленные в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ и решениях Конституционного Суда РФ.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы (включая законы о прокуратуре, о контрольной и счетной деятельности, о защите прав потребителей и др.), подзаконные нормативные акты.

Эмпирическую базу составили материалы правоприменительной практики, в том числе решения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Конституционного Суда РФ и практика его правовых позиций, официальные отчеты надзорных органов, статистические данные, а также конкретные примеры взаимодействия надзорных структур с другими государственными институтами.

Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих десять параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 История возникновения и становления надзорных органов в России

Историческая эволюция надзорных органов в России демонстрирует, как потребности хозяйственного развития страны и задачи обеспечения промышленной безопасности последовательно вырабатывали систему государственного контроля, которая от элементарных форм инспектирования переросла в сложный механизм публичной власти, обеспечивающий соблюдение норм безопасности и технологического порядка.

Уже в XVIII веке наблюдается первая государственная инициатива по систематизации надзора в области горной промышленности. Создание по указу Петра I в 1719 году Берг-Коллегии было реакцией на необходимость централизованного регулирования разработки недр и контроля за горнозаводской деятельностью. Этот институт стал прообразом отраслевого надзорного органа, совмещающего функции развития производства и соблюдения технологической дисциплины. С ростом горного дела возникла потребность не только в управлении, но и в нормативной регламентации. В. Н. Татищев в 1734 году подготовил первые документы по надзору – «Горный устав» и «Наказ шахтмейстеру», которые, несмотря на позднее официальное утверждение (1818 год), заложили фундамент для системного регулирования безопасности производства¹.

К середине XIX века потребности промышленности и осознание рисков, связанных с горными работами, усилили значимость надзора. Созданная в 1861 году «Горная полиция» стала первым специализированным

¹ Левин Г.С. Становление и развитие государственного контроля (надзора) в России: историко-правовой аспект // Научный вестник Крыма. 2021. № 6(29). С. 2.

органом государственного горного надзора. Её функции включали предупреждение аварий, регулирование использования взрывчатых веществ, контроль за вентилированием шахт и условиями труда. Установление в 1880-х годах обязательных инструкций по безопасности, отчетности о несчастных случаях и схем организации работ сформировали предпосылки к нормативно-правовому регулированию в духе современного надзора.

Существенным этапом стало формирование фабричной инспекции (1882) и последующее объединение органов, отвечающих за горную и фабрично-заводскую безопасность. Объединённая структура – Главное присутствие по фабричным и горнозаводским делам (1899) – получила исключительное право на издание обязательных постановлений, установление правил охраны труда, медицинской помощи и контроля за выполнением нормативов. Данный институт воплощал централизованный надзор, сочетавший функции контроля, нормотворчества и разрешительной деятельности, а также приобрёл черты квазисудебного органа, наделённого дисциплинарными полномочиями.

В советский период система надзора была подчинена идеологии централизованного планирования, что обусловило её институциональное усиление. Созданное в 1922 году Центральное управление горного надзора (ЦУГН), а позже – Госгортехнадзор СССР, с 1947 года наделённый статусом государственного органа, приобрели полномочия по контролю не только за безопасностью, но и за рациональным использованием недр, геологоразведкой, функционированием горноспасательных подразделений и техническим надзором за промышленными процессами. Это свидетельствует о постепенном превращении инспекционного органа в системообразующий элемент промышленной политики и государственного планирования¹.

Значительным проявлением сложности и зрелости системы надзора стало её объединение с другими техническими службами: в 1954 году

¹ Теплоухов А.А. Становление надзорных органов в России // Экономика и социум. 2022. № 5-2(92). С. 723–729.

произошло укрупнение функций – в структуру Госгортехнадзора вошли инспекции по котлам, нефти и электроэнергетике. Однако административная нестабильность 1958 года и последующая ликвидация органа показали, что реорганизации без учёта специфики надзорной деятельности приводят к снижению эффективности управления.

Возвращение Госгортехнадзора в 1960-е и его развитие до уровня союзно-республиканского комитета (1981) укрепили его правовой статус. К 1980-м годам надзор стал неотъемлемым элементом исполнения государственных планов, технической экспертизы и профессиональной подготовки кадров.

Распад СССР вызвал очередную институциональную турбулентность. В течение 1990-х годов надзорные органы подверглись множеству реорганизаций, включая кратковременное подчинение Президенту РФ, слияния и разделения структур, что указывает на отсутствие единой модели надзорного управления. Однако окончательное формирование современной службы произошло в 2004 году, когда был создан Ростехнадзор – Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, вобравшая в себя функции предшественников и вернувшаяся к подчинению Правительству РФ¹.

Переход от советской модели государственного управления к современной российской правовой системе ознаменовался глубокими трансформациями в сфере контрольно-надзорной деятельности. Ключевой отправной точкой в этом процессе стало учреждение в 1989 году Комитета конституционного надзора СССР (ККН), чья деятельность, несмотря на кратковременность существования, сыграла значительную роль в становлении института конституционного контроля в постсоветском пространстве. Как подчеркивается в научной литературе, данный орган

¹ Спиридонов А.А. О значимых исторических вехах становления и развития государственного контроля (надзора) в его государственно-правовом осмыслении // Lex Russica. 2022. № 12(193). С. 96–111.

расценивается не только как предшественник Конституционного Суда РФ, но и как нормативная и институциональная основа всей системы конституционного контроля в государствах бывшего СССР.

Создание ККН сопровождалось принятием специального закона, в котором были обозначены его цели – обеспечение соответствия нормативных актов Конституции СССР и защита основных прав и свобод граждан. Несмотря на формальные ограничения полномочий, ККН сумел выработать ряд значимых правовых позиций, часть из которых была впоследствии учтена Конституционным Судом РФ. Это обстоятельство позволяет говорить о преемственности в развитии конституционного надзора, а также о раннем формировании традиции правового сдерживания государственной власти через специализированный надзорный орган.

С началом 1990-х годов государственно-правовая природа контроля подверглась переосмыслению. Переход от централизованной модели тотального партийного и государственного надзора к либеральным формам управления сопровождался изменением общественного восприятия самого института контроля. Как отмечает А. М. Тарасов, в общественном сознании контроль стал ассоциироваться преимущественно с репрессивными мерами, что способствовало уклонению как государственных, так и общественных структур от всяких форм поднадзорности. Подобное восприятие во многом стало следствием негативного опыта советского периода, где контроль часто выступал инструментом давления, а не гарантом соблюдения законности.

На фоне правового вакуума начала 1990-х гг. наблюдается постепенное институциональное оформление новых форм контроля. С ликвидацией системы народного контроля начался процесс формирования отдельных контрольно-надзорных структур в рамках новых ветвей власти. В числе первых можно выделить Счетную палату РФ и Контрольное управление Президента РФ, чье возникновение свидетельствует о попытке восстановления механизма надзора на новых принципах, исходящих из норм Конституции РФ 1993 года.

Важным этапом в развитии системы контроля стало закрепление в праве трехуровневой модели – государственного, муниципального и общественного контроля. В отличие от советского периода, когда отсутствовали институциональные формы местного самоуправления, в постсоветской России муниципальный контроль был воспринят как часть функционала местных властей, что соответствует принципам децентрализации и субсидиарности, заложенным в Конституции.

С конституционно-правовой точки зрения рубеж 1990-х – 2000-х годов характеризуется активным процессом нормативного оформления отдельных видов контроля. В научной дискуссии того периода указывалось, что институциональная структура контроля не укладывается в классическую схему разделения властей: контрольная функция, по сути, не является самостоятельной ветвью власти, но реализуется через различные органы, обладающие особыми функциями, что требует особого правового регулирования и концептуального осмысления.

Именно в этот период начинается обсуждение таких форм, как парламентский контроль и парламентские расследования, получившие дальнейшее развитие в отечественной правовой доктрине. Здесь важным является уточнение, что, несмотря на наличие в советском конституционализме депутатских расследований, они не обладали признаками современного парламентаризма, и потому их нельзя рассматривать как прямых предшественников современного парламентского контроля.

Завершающий этап институционального становления контрольно-надзорной системы связан с принятием ключевых федеральных законов: «О парламентском контроле» (2013), «Об основах общественного контроля» (2014) и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» (2020). Принятие этих актов стало результатом масштабной законодательной реформы, цель которой заключалась в построении целостной и концептуально согласованной системы контроля, соответствующей базовым

принципам конституционного строя Российской Федерации. Это означает закрепление не только организационных рамок надзора, но и его ценностной направленности – приоритета прав и свобод, экономической свободы, прозрачности и эффективности публичного управления.

Современный этап характеризуется внедрением риск-ориентированного подхода, переходом от карательной к профилактической модели контроля и нормативным оформлением механизмов помощи субъектам предпринимательской деятельности. Подобный подход отражает смену философии надзора: от авторитарной модели принуждения – к партнерской модели управления, в которой контроль служит инструментом правопорядка и устойчивого развития. В этом контексте усиливается и идея функционального соответствия контроля задачам, поставленным в Конституции РФ, прежде всего в части обеспечения экономических свобод (ст. 8) и прав человека (гл. 2).

Таким образом, анализ становления постсоветской системы государственного контроля и надзора позволяет выделить три ключевых этапа: формирование института конституционного надзора (1989–1993), правовая инкорпорация контроля в механизмы власти (1993–2010), и институциональное закрепление многоуровневой системы контроля с нормативной дифференциацией его форм и задач (с 2010-х годов по настоящее время). Каждый из этапов продемонстрировал постепенный отход от репрессивной модели надзора в пользу правового и конституционно ориентированного контроля, соответствующего требованиям современного правового государства.

1.2 Понятие, принципы и сущность надзорной деятельности в Российской Федерации

Надзорная деятельность в Российской Федерации представляет собой одну из ключевых форм государственного вмешательства, направленного на

обеспечение законности, правопорядка и охрану общественно значимых интересов. Система надзора функционирует на основе полномочий специализированных органов и реализуется посредством комплекса мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований. Указанные мероприятия выполняются как через профилактику и правовое просвещение, так и посредством санкционного воздействия в случае правонарушений¹.

Современное нормативное определение надзора зафиксировано в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ, в соответствии с которым государственный контроль (надзор) – это деятельность уполномоченных органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований. Тем не менее, несмотря на законодательное закрепление, вопрос разграничения понятий «контроль» и «надзор» остается предметом научной дискуссии, что указывает на теоретическую неоднородность подходов к осмыслению сущности надзорной деятельности².

Научная традиция различает три основных подхода к соотношению категорий контроля и надзора. Согласно первой позиции, надзор выступает как часть контроля и реализует его в наиболее узком, специализированном аспекте – преимущественно в отношении законности поведения подконтрольных субъектов³. Такой подход, как отмечает Д.Н. Бахрах, отражает концептуальные особенности административного надзора как правового инструмента, ограниченного строгими рамками полномочий и направленного, прежде всего, на охрану прав и свобод граждан от

¹ Гаджиалиева Н.Ш., Курбанова Г.М. Сущность, цели и задачи надзорного производства в гражданском процессе // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2021. № 4. С. 116–120.

² Анисимова К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения // Научный вестник Крыма. 2022. № 4(15). С. 12.

³ Анкудинова Я.С. Генезис научных взглядов в сфере определения сущности контрольно-надзорной деятельности // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2021. № 4. С. 299–307.

чрезмерного вмешательства государства. Второй подход исходит из равнозначности понятий контроля и надзора, предполагая их функциональное равенство, обусловленное общей целью – обеспечение эффективности государственного управления. Третья группа исследователей отстаивает идею самостоятельности этих категорий, подчеркивая, что контроль и надзор, несмотря на родственную природу, различаются по субъектному составу, средствам правового регулирования, а также степени интенсивности вмешательства.

Согласно позиции М.С. Студеникиной, контроль охватывает более широкий спектр задач и может включать управленческое воздействие, выходящее за рамки выявления правонарушений, тогда как надзор ограничен узким кругом требований, преимущественно законодательного характера. Подобную мысль развивает О.В. Токарев, связывая надзор с исполнительно-властной деятельностью, имеющей превалирующий юридический компонент. Он указывает, что надзор – это составной элемент системы контроля, отличающийся формализованным порядком и высокой степенью правовой регламентации.

Особое внимание к сущности надзора обращает Я.С. Анкудинова, в исследовании которой делается акцент на динамичность и многоаспектность понятийного аппарата, используемого в сфере контрольно-надзорной деятельности¹. В научной литературе, как отмечает автор, под надзором понимается преимущественно юридическая форма властного воздействия, реализуемая в целях пресечения и предупреждения нарушений закона. Это, в частности, отражено в определениях В.П. Беляева, Г.С. Беляевой и В.В. Сорокиной, которые рассматривают надзор как разновидность юридической деятельности, направленной на устранение нарушений законодательства и восстановление правопорядка.

¹ Тереханов И.А. Подходы к трактовке понятий «Контроль» и «Надзор» в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации // Наука, образование и культура. 2021. № 6(40). С. 112–113.

Дополнительное теоретическое наполнение получает понятие надзора в работах, рассматривающих его как правовой механизм, обеспечивающий не только контроль соблюдения правовых норм, но и защиту общества от негативных последствий административной инертности. Так, в современных условиях, по мнению Д.Н. Бахраха, административный надзор приобретает новые характеристики, включая наблюдение за соблюдением технических норм и регламентов, что становится критически важным в контексте роста технологизации общественных процессов. В этом аспекте надзор выходит за пределы классических административно-правовых форм и трансформируется в универсальный инструмент обеспечения безопасности.

Таким образом, надзорная деятельность представляет собой юридически значимую, институционально оформленную форму государственной активности, направленную на обеспечение соблюдения правовых норм. Она реализуется посредством систематической деятельности органов исполнительной власти в пределах их компетенции, и ее сущностной характеристикой выступает контроль за законностью поведения субъектов права. Теоретическое многообразие подходов к пониманию надзора свидетельствует о сложности его правовой природы и необходимости дальнейших научных изысканий в целях обеспечения целостности и эффективности правового регулирования в данной сфере.

Далее рассмотрим принципы и сущность надзорной деятельности в Российской Федерации. Так, согласно Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», принципы осуществления надзорной деятельности направлены на формирование правового пространства, в котором государственное вмешательство носит исключительно правомерный,

соразмерный и обоснованный характер¹. Одним из фундаментальных принципов является законность и обоснованность, согласно которому любые действия органов надзора должны иметь нормативное обоснование и подтверждаться установленными фактами. Данный принцип исключает произвольное толкование полномочий, что служит важным гарантом правовой определённости.

Принцип соразмерности вмешательства предопределяет необходимость учета тяжести возможных последствий нарушений при выборе форм и мер надзора. Он обусловлен не только юридическими рамками, но и административной логикой, ориентированной на минимизацию издержек и избежание избыточного давления на контролируемые субъекты. Эффективность реализации этого принципа во многом зависит от квалифицированной оценки рисков и грамотной реализации риск-ориентированного подхода.

Значительное внимание законодатель уделяет профилактической составляющей надзора. Принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований делает приоритетными мероприятия, направленные на предупреждение нарушений и информирование участников правовых отношений. Тем самым контрольная деятельность приобретает не только карательный, но и воспитательный, правопросветительский потенциал, что соответствует концепции сервиса ориентированного государства.

Не менее значимыми в контексте надзорной практики являются принципы уважения прав и достоинства личности, недопустимости злоупотребления полномочиями, а также обеспечения конфиденциальности информации. Эти положения создают гарантии правового статуса контролируемых лиц и ограничивают власть надзорных органов посредством

¹ 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 // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2025. № 1–4(100). С. 167–174.

нормативных и процедурных барьеров. В частности, принцип недопустимости злоупотребления правом прямо препятствует трансформации надзора в инструмент давления на субъекты предпринимательства и иные организации. Аналогично, обеспечение охраняемой законом тайны – включая коммерческую, служебную и иную информацию – выступает важнейшей составляющей правовой защищенности.

Сущность надзорной деятельности, согласно действующему законодательству и доктринальному осмыслению, заключается в обеспечении соблюдения обязательных требований и предотвращении наступления правонарушений. В отличие от ретроспективного контроля, ориентированного на фиксацию уже совершённого проступка, надзор стремится к предупреждению вреда, что обуславливает приоритетность профилактических мер. Тем самым данная функция тесно связана с превентивной миссией правового государства.

Надзорная деятельность реализуется в различных формах – от федерального до муниципального уровня, что отражает принцип субсидиарности и распределения полномочий между уровнями публичной власти. Федеральный контроль применяется в рамках предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения с субъектами, тогда как региональный и муниципальный надзор отражают особенности территориального самоуправления и разграничения компетенции.

Юридическим основанием для осуществления данной деятельности служит, прежде всего, Федеральный закон № 248-ФЗ, а также иные акты – от указов Президента РФ и постановлений Правительства до подзаконных актов органов исполнительной власти и муниципальных образований. Такая многоуровневая система правового регулирования свидетельствует о значении надзорной деятельности как одного из важнейших компонентов механизма реализации публичной власти.

Функциональная сторона надзора включает в себя как

организационные, так и процедурные элементы. Контрольные мероприятия – плановые или внеплановые, инспекционные визиты, рейдовые осмотры, документарные проверки и др. – осуществляются с учетом установленных правил и сроков. Последующим этапом становится правовая реакция надзорного органа: выдача предписаний, административное воздействие, контроль за исполнением решений. Эти процедуры структурированы и направлены на обеспечение правомерности как со стороны контролёра, так и контролируемого лица.

Таким образом, принципы и сущность надзорной деятельности в Российской Федерации взаимосвязаны и направлены на формирование легитимной, эффективной и сбалансированной системы государственного вмешательства в сферу прав и обязанностей субъектов права. Надзор, будучи одним из элементов правового контроля, реализует не только защитную функцию, но и стимулирует правопослушное поведение, обеспечивая устойчивость правового порядка.

1.3 Основные задачи и направления (сферы) реализации надзорной деятельности в Российской Федерации

Понятие государственного контроля (надзора) и муниципального контроля закреплено в ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2025). Закон определяет его как деятельность уполномоченных органов по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований. Эта деятельность включает профилактику, оценку соблюдения норм, принятие мер по пресечению нарушений и восстановлению нарушенного правового положения.

Закон прямо указывает, что контроль направлен на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска

причинения вреда охраняемым законом ценностям. При этом в ч. 3 ст. 1 № 248-ФЗ установлен перечень сфер, которые не относятся к государственному и муниципальному контролю. К ним отнесены, например, оперативно-разыскная деятельность, дознание и предварительное следствие, деятельность судов, прокурорский надзор, исполнение судебных актов.

По уровню публичной власти контроль подразделяется на федеральный, региональный и муниципальный.

Федеральный государственный контроль (надзор) осуществляется органами государственной власти Российской Федерации по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (ч. 4 ст. 1 № 248-ФЗ). Его виды устанавливаются федеральными законами. К таким видам относятся контроль в сфере экспортного контроля, обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры, противодействия иностранным техническим разведкам.

Региональный государственный контроль (надзор) реализуется субъектами РФ по предметам совместного ведения либо по вопросам их собственного ведения (ч. 5 ст. 1 № 248-ФЗ). Виды регионального контроля по предметам ведения субъектов закрепляются законами субъектов РФ. При этом ч. 9 ст. 1 № 248-ФЗ устанавливает условие: соответствующий вид контроля осуществляется только при наличии на территории субъекта объектов такого контроля.

Муниципальный контроль осуществляется органами местного самоуправления при решении вопросов местного значения (ч. 6 ст. 1 № 248-ФЗ). Его виды также определяются федеральными законами. Примеры муниципального контроля:

- муниципальный финансовый контроль;
- контроль в сфере безопасности дорожного движения;
- контроль за оборотом наркотических средств и их прекурсоров.

Отдельное значение имеет надзор за законностью деятельности государственных органов и должностных лиц. В правовой системе России

выделяются судебный, прокурорский и административный надзор. Например, контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок осуществляет Федеральная антимонопольная служба в рамках своих полномочий.

Часть 8 ст. 1 № 248-ФЗ закрепляет правило: виды федерального и регионального контроля по предметам совместного ведения, а также муниципального контроля устанавливаются федеральными законами, а виды регионального контроля по предметам ведения субъекта – законами субъекта РФ. Тем самым формируется нормативная структура, в которой разграничение полномочий напрямую связано с федеративным устройством государства.

Задачи надзорной деятельности охватывают полный цикл государственного контроля и включают как предупредительные, так и пресекательные меры. В нормативной конструкции № 248-ФЗ они направлены на обеспечение соблюдения обязательных требований, защиту публичных интересов и восстановление нарушенного правового состояния.

К числу основных задач надзорных органов относятся:

- профилактика нарушений обязательных требований;
- выявление и фиксация фактов их несоблюдения;
- пресечение правонарушений и устранение их последствий;
- оценка соблюдения обязательных требований с учётом уровня риска.

Выявление и фиксация нарушений предполагают проведение контрольных мероприятий, в ходе которых надзорные органы осуществляют правовую и фактическую оценку исполнения обязательных требований. Данная деятельность требует соблюдения процессуальных гарантий, установленных законом, и исключает произвольное вмешательство в деятельность граждан и организаций.

Пресечение нарушений и устранение их последствий связано с применением мер государственного принуждения, включая выдачу предписаний и привлечение к ответственности в установленном порядке.

Реализация этой задачи ограничена принципами законности и соразмерности, закреплёнными в контрольном законодательстве.

Оценка соблюдения обязательных требований осуществляется, в том числе, на основе риск-ориентированного подхода, предусмотренного № 248-ФЗ. Он позволяет дифференцировать интенсивность контроля в зависимости от степени потенциального вреда и рационально распределять ресурсы надзорных органов.

Реализация указанных задач разграничена между уровнями публичной власти. Федеральные органы исполнительной власти осуществляют контроль в сферах, отнесённых к ведению Российской Федерации и совместному ведению, обеспечивая единообразие правоприменения.

Далее рассмотрим направления реализации надзорной деятельности. Так, надзорная функция реализуется в различных сферах публичного управления и имеет отраслевую дифференциацию.

К основным направлениям надзорной деятельности относятся:

- обеспечение безопасности и правопорядка;
- финансово-экономический контроль;
- социальная сфера и здравоохранение;
- экология и природопользование;
- транспорт, инфраструктура и промышленная безопасность;
- торговля и защита прав потребителей;
- миграционная политика.

Одним из базовых направлений выступает обеспечение безопасности и правопорядка. Надзор в сфере антитеррористической защищённости, оборота наркотических и психотропных веществ, а также деятельность органов безопасности направлены на предупреждение угроз государству и обществу. Особое место занимает прокурорский надзор, осуществляемый в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», поскольку он распространяется на деятельность органов государственной власти, организаций и должностных лиц.

Финансово-экономическое направление включает контроль за использованием бюджетных средств, деятельностью кредитных организаций, госкорпораций и иных участников финансового рынка. Антимонопольный надзор служит обеспечению конкуренции. Налоговый и валютный контроль регулируются специальным законодательством и не подпадают под действие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ, что отражает их самостоятельный правовой режим.

В социальной сфере и здравоохранении надзор реализуется через санитарно-эпидемиологический контроль, надзор за оборотом лекарственных средств, соблюдение требований охраны труда. Эти направления соотносятся с конституционным правом граждан на охрану здоровья и безопасные условия труда (ст. 37, 41 Конституции РФ).

Экологический надзор охватывает контроль за использованием природных ресурсов, обращением с отходами, охраной водных и земельных объектов. Его правовую основу составляют экологическое законодательство и специальные нормы природоохранного права.

В сфере транспорта, инфраструктуры и промышленной безопасности контроль направлен на соблюдение технических, градостроительных и эксплуатационных требований, а также на надзор за опасными производственными объектами, включая использование атомной энергии.

Надзор в области торговли, рекламы и защиты прав потребителей обеспечивает соблюдение законодательства о защите прав потребителей и правил осуществления торговой деятельности.

Проведенный в первой главе анализ общей характеристики надзорной деятельности и органов надзора в Российской Федерации позволяет сформулировать ряд концептуальных положений, имеющих значение для последующего исследования их конституционно-правового статуса.

Во-первых, историческая эволюция надзорных органов в России демонстрирует поступательное движение от элементарных форм инспектирования, зародившихся в петровскую эпоху (Берг-Коллегия, горная

полиция), к сложному институциональному механизму публичной власти. Ключевыми вехами становления системы надзора выступили: формирование фабричной инспекции и Главного присутствия по фабричным и горнозаводским делам в XIX веке, создание Госгортехнадзора в советский период, учредившего централизованную модель промышленного надзора, а также постсоветская трансформация, завершившаяся учреждением в 2004 году Ростехнадзора и принятием основополагающих законов о парламентском, общественном и государственном контроле. Особое место в историческом генезисе занимает Комитет конституционного надзора СССР (1989 г.), заложивший институциональные и нормативные предпосылки для формирования современной системы конституционного контроля. Исторический анализ позволяет констатировать, что эволюция надзорных органов отражала смену парадигмы государственного управления: от авторитарно-принудительной модели к правовой, ориентированной на обеспечение законности и защиту прав граждан.

Во-вторых, понятийно-сущностная характеристика надзорной деятельности выявляет ее сложную юридическую природу, находящуюся в дискуссионном поле соотношения с категорией «контроль». На основе анализа научных подходов (Д.Н. Бахрах, М.С. Студеникина, В.П. Беляев, Я.С. Анкудинова) установлено, что надзор представляет собой специализированную форму государственной активности, ограниченную рамками проверки соблюдения обязательных требований вне отношений подчиненности, в отличие от контроля, охватывающего более широкий спектр управленческого воздействия. Законодательное определение, закрепленное в Федеральном законе № 248-ФЗ, акцентирует превентивную направленность надзора, приоритет профилактических мер над репрессивными, что соответствует современной концепции сервисного государства.

В-третьих, принципы надзорной деятельности, закрепленные в Федеральном законе № 248-ФЗ (законность, соразмерность вмешательства,

стимулирование добросовестного соблюдения требований, уважение прав личности, недопустимость злоупотребления полномочиями, обеспечение конфиденциальности), образуют нормативный каркас, ограничивающий власть надзорных органов и гарантирующий правовую защищенность подконтрольных субъектов. Сущностное наполнение надзорной деятельности раскрывается через ее превентивную функцию, направленную на предупреждение вреда, а также через многообразие организационных форм реализации — от федерального до муниципального уровня, что отражает конституционный принцип разграничения предметов ведения.

В-четвертых, основные задачи и направления реализации надзорной деятельности структурированы по отраслевому и уровневому принципам. К числу ключевых задач отнесены: профилактика нарушений, выявление и фиксация фактов несоблюдения требований, пресечение правонарушений и восстановление нарушенного правового положения, оценка соблюдения норм на основе риск-ориентированного подхода. Направления надзорной деятельности охватывают широкий спектр сфер публичного управления: обеспечение безопасности и правопорядка, финансово-экономический контроль, социальную сферу и здравоохранение, экологию и природопользование, промышленную безопасность, торговлю и защиту прав потребителей, миграционную политику. При этом прокурорский надзор, осуществляемый в соответствии со специальным законом, занимает особое место, поскольку распространяется на деятельность всех государственных органов, организаций и должностных лиц.

Таким образом, первая глава позволила установить, что надзорная деятельность в Российской Федерации представляет собой исторически сформировавшийся, нормативно закрепленный и институционально оформленный механизм публичной власти, обеспечивающий соблюдение законности и защиту общественно значимых интересов. Ее сущностными характеристиками выступают: превентивная направленность, ограниченность рамками проверки соблюдения обязательных требований, иерархичность

уровней реализации (федеральный, региональный, муниципальный), а также многообразие отраслевых направлений, отражающих функциональное предназначение государства в условиях современного правопорядка. Выявленные в ходе анализа исторические предпосылки, теоретические подходы и нормативные основы создают необходимую базу для последующего исследования конституционно-правового статуса конкретных надзорных органов во второй главе настоящей работы.

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КЛЮЧЕВЫХ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Конституционно-правовое регулирование деятельности основных надзорных органов

В системе конституционно-правовых гарантий Российской Федерации институт государственного надзора занимает особое место как один из ключевых механизмов обеспечения верховенства закона и защиты прав и свобод человека и гражданина. Его назначение заключается не только в фиксации фактов нарушений, но и в их предупреждении, что придаёт данной деятельности упреждающий характер и делает её важным элементом государственного управления.

Согласно статье 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» государственный надзор представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов, направленную на выявление, пресечение и предупреждение нарушений законодательства, проведение проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, принятие мер по устранению нарушений, а также систематическое наблюдение и анализ состояния соблюдения установленных требований¹. Тем самым законодатель закрепляет не только карательную, но и аналитическую составляющую надзорной деятельности, что обеспечивает комплексное воздействие на регулируемые отношения.

Особое значение в научной литературе придаётся авторским

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

трактовам данного понятия. Так, А.Н. Старостенко определяет государственный надзор как деятельность компетентных органов, включающую проверку соблюдения законодательства, оценку рациональности управленческих решений, затрагивающих интересы различных субъектов, и устранение правонарушений¹. Важным аспектом этой позиции является акцент на целевом назначении надзорной функции, что позволяет чётче разграничивать понятия «контроль» и «надзор». Данный подход поддержан А.Ю. Кирьяновым и С.М. Петровым, которые подчёркивают, что приоритетной целью государственного надзора выступает защита прав человека и гражданина, а также предупреждение их нарушения. Согласие исследователей в выделении данной цели подтверждает её фундаментальное значение в структуре надзорной деятельности²³.

Вместе с тем К.О. Анисимова предлагает более узкое понимание государственного надзора, рассматривая его преимущественно как форму восстановления нарушенных прав с помощью правоприменительного акта, обязательного к исполнению в принудительном порядке⁴. Несмотря на важность защитной функции, подобная интерпретация несколько сужает содержание рассматриваемого института, так как оставляет за рамками значимые превентивные и координационные аспекты, обеспечивающие эффективность управления. Однако, отмеченный автором принудительный характер исполнения требований и предписаний надзорных органов действительно представляет собой одну из ключевых особенностей этой деятельности.

¹ Старостенко А.Н. Государственный контроль и надзор: к вопросу об определении понятий // Правовая культура России: современное состояние и тенденции развития. Трибуна молодых. 2021. С. 372–376.

² Кирьянов А.Ю. К вопросу о соотношении понятий «негосударственный контроль» и «государственный контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 11. С. 7–11.

³ Петров С.М. Административно-правовые вопросы организации и дальнейшего осуществления государственного контроля и надзора в области трудовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2023. 23 с.

⁴ Анисимова К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения // Научный вестник Крыма. 2022. № 4(15). С. 12.

Правовой анализ позволяет выделить несколько признаков, отличающих надзор от смежной контрольной функции:

Содержание деятельности – контроль охватывает как проверку соблюдения законодательства, так и оценку целесообразности управленческих решений, тогда как надзор ориентирован на выявление и пресечение нарушений установленных норм.

Объём полномочий – контроль предполагает более широкие возможности вмешательства в оперативную и хозяйственную деятельность объекта, в то время как надзор ограничен рамками наблюдения и фиксации нарушений с последующим применением предусмотренных законом мер.

Объект наблюдения – надзор может осуществляться в отношении неопределённого круга лиц, не находящихся в подчинении органа, а также по отдельным направлениям; контроль же распространяется на строго определённые субъекты.

Субъектный состав – надзорные функции возложены на широкий круг органов, в то время как контроль осуществляют более ограниченные структуры.

Методы работы – для надзора характерно постоянное наблюдение и инициирование проверок, в том числе по обращениям граждан; контроль же использует более разнообразный набор методов (ревизия, экспертиза, обследование и др.).

Применение административного принуждения – надзор включает в себя административно-предупредительные меры, меры пресечения и наказания, что свидетельствует о его юрисдикционном характере.

Закрепление полномочий органов государственного надзора на уровне федерального законодательства, в частности в Законе № 294-ФЗ, обеспечивает правовую определённость, способствует повышению эффективности деятельности уполномоченных органов, укрепляет правопорядок и служит важным условием для поддержания национальной безопасности. Стандартизация процедур и установление чётких правил

взаимодействия между органами власти и подконтрольными субъектами позволяет оперативно реагировать на правонарушения, минимизировать риски их повторного возникновения и повышать доверие к государственным институтам.

Далее рассмотрим инструменты и правовое обеспечение государственного надзора. Так, законодательство Российской Федерации, и прежде всего Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, закрепляет системный перечень инструментов, посредством которых реализуется государственный надзор¹. Эти механизмы имеют чётко определённые правовые рамки и направлены на обеспечение эффективности деятельности уполномоченных органов, минимизацию правонарушений и защиту прав и законных интересов участников гражданского оборота.

Одним из ключевых инструментов является плановая проверка, проводимая с целью выявления нарушений в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также оценки их соответствия обязательным требованиям законодательства. Особенностью правового регулирования выступает установленная законом периодичность – не чаще одного раза в три года. Такая норма, с одной стороны, обеспечивает защиту бизнеса от чрезмерного административного давления, а с другой – позволяет органам исполнительной власти сосредоточиться на тщательном анализе деятельности проверяемых субъектов и подготовке к надзорным мероприятиям.

Не менее важным механизмом является внеплановая проверка, инициируемая при наличии законодательно закреплённых оснований. К числу таковых относятся, например, поступление информации о нарушениях, проверка исполнения ранее выданных предписаний, а также контроль качества оказания услуг и выполнения работ. Применение внеплановых проверок служит реализации принципа законности в деятельности органов

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ... // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

власти, обеспечивая оперативное реагирование на угрозы правопорядку и предупреждение правонарушений.

Законодатель выделяет и иные формы проверки. Документарная проверка ориентирована на изучение и оценку официальных документов и сведений, отражающих правомерность деятельности субъекта и полноту исполнения им требований надзорных органов. Выездная проверка проводится непосредственно на месте осуществления деятельности для установления законности и целесообразности использования имущества, земельных участков, сооружений, а также для контроля соблюдения норм законодательства в процессе ведения хозяйственных операций.

Процедура проведения всех видов проверок детально регламентирована: надзорные мероприятия осуществляются на основании приказа или распоряжения руководителя (либо заместителя руководителя) соответствующего органа, с чётким указанием ответственных должностных лиц. Такая формализация процесса снижает риски злоупотреблений и повышает прозрачность действий органов власти.

Специальные законы закрепляют дополнительные требования к надзору в отдельных сферах. Так, статья 6.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» содержит особые предметы проверки, регламентирует дополнительные основания для проведения как плановых, так и внеплановых проверок¹. В свою очередь, статья 23.1 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ определяет особенности надзора в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, включая предмет проверки и

¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3649 ; 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7805.

уполномоченные органы¹.

Особое место в системе государственного надзора занимает прокуратура Российской Федерации, правовой статус которой закреплён в Законе РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»². Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, надзор за законностью издаваемых правовых актов, а также за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Как подчёркивает Г. С. Скачкова, прокуратуру целесообразно рассматривать как орган, обладающий полномочиями в области надзора над исполнением законодательства в целом, а не в отдельных сферах³. Основанием для прокурорской проверки служат сведения о нарушении закона, что обеспечивает возможность реагирования на конкретные угрозы правопорядку.

Наряду с федеральным законодательством значительную роль играют подзаконные акты. Так, Указ Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 регулирует вопросы государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере⁴. Постановления Правительства РФ детализируют порядок надзорных мероприятий в отдельных областях: например, постановление от 5 июня 2013 г. № 476 регулирует надзор в сфере охраны животного мира⁵,

¹ Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553 ; 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7776.

² Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 ; 2020. № 6. Ст. 594.

³ Скачкова Г.С. Роль современного трудового права в реализации социально-трудовых прав граждан // Трудовое право в России и за рубежом. 2022. № 1. С. 16–18.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 02 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» (ред. от 15.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 6. Ст. 831 ; 2018. № 21. Ст. 2981.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 05 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (ред. от 26.10.2019) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 24. Ст. 2999 ; 2019. № 44. Ст. 6209.

пожарного надзора в лесах и охраны водных объектов. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июля 2013 г. № 627 устанавливает порядок надзора в сфере образовательной деятельности организаций, работающих с государственной тайной. Данный нормативный акт детально регламентирует процедуры проведения контрольных мероприятий в отношении образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, включая требования к организации проверок, составу проверяющих лиц и оформлению результатов надзорных действий. Кроме того, постановлением закрепляются особенности взаимодействия надзорных органов с уполномоченными структурами в области защиты государственной тайны, а также определяются основания для проведения как плановых, так и внеплановых проверок в данной специфической сфере. Указанные нормативные предписания направлены на обеспечение баланса между необходимостью эффективного контроля за качеством образования и соблюдением режима секретности при реализации образовательных программ, содержащих охраняемые законом сведения.¹

Таким образом, нормативно-правовая база государственного надзора строится на многоуровневой системе источников – от федеральных законов до подзаконных актов, что позволяет учитывать специфику отдельных сфер деятельности и одновременно поддерживать единые стандарты надзорных процедур. Федеральный и региональный надзор функционируют в рамках разграниченных полномочий, при этом общие принципы их осуществления формируются на уровне актов Президента РФ и Правительства РФ, а в субъектах Федерации – актами высших исполнительных органов власти.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июля 2013 г. № 627 «Об утверждении требований к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну» (ред. от 05.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 31. Ст. 4223 ; 2018. № 42 (ч. II). Ст. 6470.

2.2 Классификация основных надзорных органов в Российской Федерации

Статус и полномочия надзорных органов РФ закреплены в ст. 26 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В соответствии с данной нормой контрольными (надзорными) органами признаются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Разграничение проводится по характеру полномочий.

Рассмотрим органы надзора. Надзор направлен на проверку соблюдения обязательных требований вне отношений подчинённости. Объект проверки организационно не подчинён надзорному органу.

К федеральным надзорным органам относятся:

- Роспотребнадзор – осуществляет санитарно-эпидемиологический надзор и надзор за соблюдением законодательства о защите прав потребителей;

- Ростехнадзор – осуществляет надзор за промышленной безопасностью, безопасностью гидротехнических сооружений и использованием атомной энергии;

- ФАС России – осуществляет антимонопольный надзор и надзор за соблюдением законодательства о рекламе.

Эти органы выявляют нарушения обязательных требований, выдают предписания, возбуждают дела об административных правонарушениях.

Рассмотрим органы контроля. Контроль связан с проверкой исполнения обязанностей в сфере публичного управления, где присутствует элемент управленческого воздействия.

Можно привести следующие примеры:

- Федеральное казначейство – осуществляет финансовый контроль за

использованием бюджетных средств;

- органы исполнительной власти субъектов РФ – проводят региональный государственный контроль, например, в сфере лицензирования отдельных видов деятельности;

- органы местного самоуправления – реализуют муниципальный земельный контроль и контроль в сфере благоустройства.

Муниципальный контроль ограничен вопросами местного значения и осуществляется на основании федеральных законов и муниципальных правовых актов.

Разграничение между контролем и надзором выражается в следующем:

- надзор – проверка соблюдения обязательных требований без подчинённости объекта;

- контроль – проверка исполнения установленных обязанностей в рамках управленческих полномочий;

- субъектный состав определяется уровнем публичной власти (федеральный, региональный, муниципальный).

Исходя из вышеизложенного система органов контроля и надзора, рассматриваемых в данной работе, строится по уровням публичной власти: федеральному, региональному и муниципальному (рисунок 2.1).

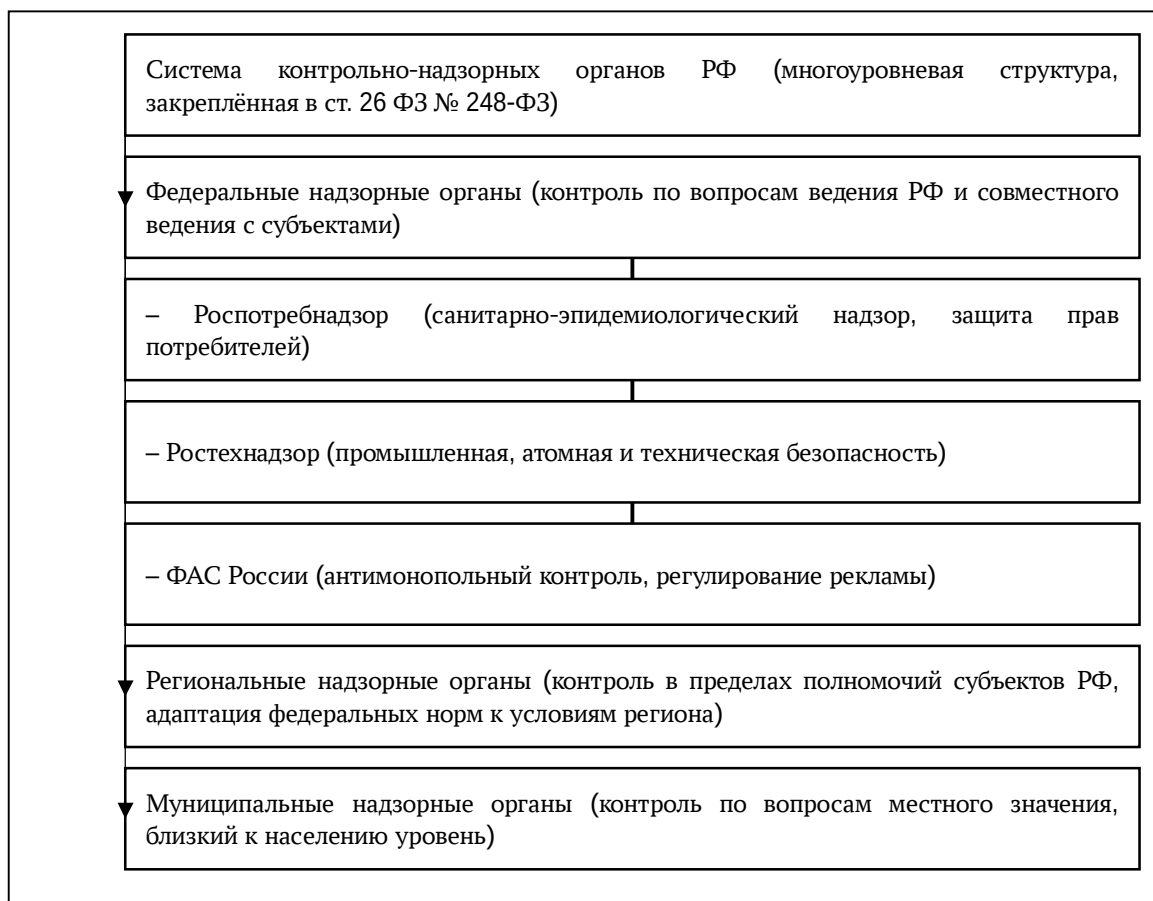


Рисунок 2.1. Классификация контрольно-надзорных органов Российской Федерации

Обобщая изложенное, можно заключить, что систематизация контрольно-надзорных органов Российской Федерации строится на конституционно-правовом принципе разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти. Федеральные, региональные и муниципальные органы образуют иерархически соподчиненную, но функционально обособленную структуру, в рамках которой надзорные органы осуществляют проверку соблюдения обязательных требований вне отношений подчиненности, тогда как органы контроля реализуют управленческие полномочия в отношении подведомственных субъектов. Такое разграничение, закреплённое в статье 26 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ, позволяет избежать дублирования компетенции, обеспечить адресность надзорного воздействия и создать условия для эффективной реализации государственно-властных функций на каждом уровне публичного управления.

2.3 Принципы деятельности, полномочия и функции основных надзорных органов

Принципы деятельности надзорных органов закреплены прежде всего в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Указанный закон устанавливает обязательные требования к организации и осуществлению контрольной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Базовым выступает принцип законности. Он означает, что контрольные мероприятия проводятся строго в пределах компетенции органа и в соответствии с нормативными актами. Любое решение должно иметь правовое основание, быть оформлено в установленной процедуре и не выходить за пределы предоставленных полномочий. Нарушение процессуальных правил влечёт признание результатов контроля незаконными.

Обоснованность предполагает наличие фактической базы для каждого предписания или акта. Проверка строится на документально подтверждённых данных, результатах осмотров, экспертиз, анализе информации из государственных реестров. Применение мер реагирования без установления конкретного нарушения противоречит требованиям закона.

Принцип объективности выражается в беспристрастности должностных лиц. Оценка обстоятельств производится вне зависимости от формы собственности, статуса и масштабов деятельности проверяемого лица. Запрещены действия или бездействие, направленные на создание преимуществ либо ограничений отдельным субъектам.

Закон № 248-ФЗ закрепляет и профилактическую направленность контроля. Надзор включает предупреждение нарушений через консультирование, информирование, объявление предостережений. Такая

ориентация снижает количество репрессивных мер и способствует добровольному соблюдению обязательных требований.

На региональном уровне принципы воспроизводят федеральные стандарты и конкретизируются законами субъектов РФ. Органы исполнительной власти субъектов осуществляют контроль по предметам совместного ведения и по вопросам собственной компетенции. Их деятельность строится на подтверждении всех решений достоверными данными, ведении учёта объектов контроля, взаимодействии с прокуратурой и органами местного самоуправления.

Муниципальный контроль также осуществляется по правилам Федерального закона № 248-ФЗ. Помимо законности и обоснованности, закреплены соразмерность вмешательства, открытость информации о результатах проверок, охрана прав и законных интересов граждан и организаций, соблюдение охраняемой законом тайны, оперативность реагирования.

В обобщённом виде принципы деятельности надзорных органов включают:

- законность;
- обоснованность;
- объективность;
- профилактическую направленность;
- соразмерность и открытость.

Статьи 26–27 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ закрепляют, какие органы вправе осуществлять государственный и муниципальный контроль и какие должностные лица реализуют эти полномочия. На федеральном уровне перечень органов и их структура определяются Президентом РФ и Правительством РФ на основании Федерального конституционного закона от 06 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральные надзорные органы обладают конкретными

полномочиями, которые можно систематизировать по функциональному признаку.

Проведение плановых и внеплановых контрольных мероприятий представляет собой основную форму реализации надзорной деятельности. Плановые проверки проводятся в соответствии с утвержденными ежегодными планами, формируемыми на основе риск-ориентированного подхода, что позволяет дифференцировать интенсивность контроля в зависимости от категории риска объекта. Внеплановые проверки инициируются при наличии оснований, предусмотренных Федеральным законом № 248-ФЗ, включая поступление информации о нарушениях обязательных требований, истечение срока исполнения ранее выданного предписания, а также требования прокурора о проведении проверки в рамках надзора за исполнением законов.

Вынесение предписаний об устранении нарушений является властно-распорядительным актом надзорного органа, содержащим обязательные для исполнения требования. Предписание должно содержать четкое описание выявленного нарушения, указание на конкретные правовые нормы, которые были нарушены, и разумный срок для их устранения. Неисполнение предписания в установленный срок влечет применение мер административной ответственности, включая наложение штрафа или приостановление деятельности.

Привлечение к административной ответственности реализуется посредством составления протоколов об административных правонарушениях и вынесения постановлений по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Должностные лица надзорных органов наделены полномочиями по рассмотрению дел о нарушениях в подведомственной сфере, а также по направлению материалов в судебные органы в случаях, когда рассмотрение дела относится к компетенции суда.

Ведение реестров и лицензирование отдельных видов деятельности представляет собой разрешительно-регистрационную функцию, обеспечивающую допуск хозяйствующих субъектов к осуществлению определенных видов деятельности, связанных с повышенной опасностью или требующих специального контроля. В соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Постановлением Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности», Роспотребнадзор осуществляет лицензирование деятельности в области использования источников ионизирующего излучения, деятельности в области использования возбудителей инфекционных заболеваний, а с 1 марта 2024 г. — деятельности по оказанию услуг по дезинфекции, дезинсекции и дератизации в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения¹. Реестры лицензий ведутся в электронном виде, доступ к ним обеспечивается через официальные сайты надзорных органов². Лицензионный контроль включает как документарные проверки представляемых соискателем документов, так и внеплановые выездные проверки соответствия лицензиата установленным требованиям³.

Отдельного рассмотрения заслуживают Роспотребнадзор, Ростехнадзор и Федеральная антимонопольная служба (ФАС) (рисунок 2.2).

¹ Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 26.02.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716; 2024. № 9. Ст. 1248.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 2343 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра лицензий и типовой формы выписки из реестра лицензий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 2. Ст. 425.

³ Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 28 октября 2011 г. № 01/13720-1-32 «Об организации исполнения Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности”» // Документ официально не опубликован. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».



Рисунок 2.2. Ключевые федеральные надзорные органы и их полномочия

Так, Роспотребнадзор, будучи органом надзора, осуществляет санитарно-эпидемиологический надзор, проводит проверки предприятий общественного питания, вправе приостанавливать деятельность при угрозе жизни и здоровью граждан, регистрирует отдельные виды продукции и организует санитарно-карантинный контроль на государственной границе.

Ростехнадзор, будучи органом надзора, регистрирует опасные производственные объекты, выдает лицензии в сфере промышленной безопасности, проверяет соблюдение требований при эксплуатации ОПО, контролирует безопасность в атомной энергетике и вправе приостанавливать

эксплуатацию технических устройств при выявлении нарушений.

ФАС России, будучи органом контроля, рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, выдает обязательные для исполнения предписания хозяйствующим субъектам и органам власти, согласовывает сделки экономической концентрации, ведет реестр недобросовестных поставщиков и контролирует сферу государственных закупок.

Региональные органы исполнительной власти, в соответствии с конституциями (уставами) и законами субъектов РФ, организуют и проводят региональный государственный контроль. Они принимают решения по итогам проверок, ведут учет объектов надзора, формируют планы контрольных мероприятий. Виды регионального контроля по предметам ведения субъекта устанавливаются законами субъекта, а по вопросам совместного ведения – федеральными законами.

Муниципальные органы осуществляют контроль в пределах вопросов местного значения. Это, например, муниципальный земельный контроль, контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, муниципальный лесной контроль. Они проводят профилактические визиты, проверки соблюдения муниципальных правовых актов и выдают предписания об устранении нарушений.

Статья 27 № 248-ФЗ прямо определяет, что контроль осуществляют руководитель органа, его заместитель и инспекторы, уполномоченные решением на проведение конкретного мероприятия. При этом учреждения, которым переданы отдельные функции, ограничены в праве составления актов и выдачи предписаний, если иное не предусмотрено законом.

То есть, полномочия основных надзорных органов РФ выражаются в праве проводить проверки, выдавать обязательные предписания, применять меры ответственности, осуществлять лицензирование и ведение реестров, при четком разграничении компетенции между федеральным, региональным и муниципальным уровнями.

При этом, прокуратура Российской Федерации занимает особое место в системе надзорно-контрольных органов государства. Прокуратура действует на основе принципов, закреплённых в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». К ним относятся:

- единство системы;
- централизация;
- независимость при осуществлении полномочий;
- гласность.

Единство означает подчинённость нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Централизация выражается в формировании единой политики надзорной деятельности. Независимость предполагает осуществление полномочий без подчинения органам законодательной, исполнительной и судебной власти. Гласность связана с открытостью информации о работе прокуратуры, за исключением охраняемых законом сведений.

Ключевые функции прокуратуры закреплены в статье 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ» и включают:

- надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов федеральными органами государственной власти, органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также организациями и должностными лицами;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения и исполнения уголовных наказаний;
- участие в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения;
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

2.4 Взаимодействие основных надзорных органов Российской Федерации с другими государственными институтами

Взаимодействие надзорных органов с иными государственными институтами прямо урегулировано ст. 20 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Закон закрепляет конкретные формы сотрудничества и распределяет функции между участниками контрольных процедур.

На практике взаимодействие строится вокруг конкретных полномочий каждого органа. Например, Роспотребнадзор при выявлении нарушений санитарных требований запрашивает сведения у органов Роспотребнадзора субъектов РФ и органов местного самоуправления о состоянии объектов торговли и общественного питания, а результаты проверок передаёт в органы прокуратуры при наличии признаков административных правонарушений.

Ростехнадзор взаимодействует с МЧС России при проверке промышленных объектов: Ростехнадзор оценивает соблюдение требований промышленной безопасности, МЧС – требования пожарной безопасности, при этом мероприятия согласуются и проводятся без дублирования. ФАС России обменивается сведениями с органами исполнительной власти субъектов РФ при проверке государственных закупок и направляет материалы в правоохранительные органы при выявлении картельных соглашений.

Федеральный закон № 248-ФЗ закрепляет следующие формы взаимодействия, которые применяются на практике:

- совместное планирование проверок и профилактических мероприятий (например, согласование графиков проверок между Ростехнадзором и региональными органами власти);
- создание межведомственных рабочих групп (в сфере технического

регулирования – с участием национального органа по аккредитации);

- межведомственный обмен информацией в электронном виде через государственные информационные системы;

- участие одного органа в реализации отдельных полномочий другого (ч. 4 ст. 20 № 248-ФЗ);

- заключение соглашений о сотрудничестве между надзорными органами и органами власти субъектов РФ.

Информационное взаимодействие имеет строго прикладной характер. Надзорные органы получают документы и сведения безвозмездно, а порядок и сроки их предоставления определяются Правительством РФ.

При этом соблюдаются требования законодательства о государственной и иной охраняемой законом тайне. Так, сведения о результатах проверок передаются в государственные информационные системы для мониторинга и анализа контрольной деятельности.

Отдельного внимания заслуживает взаимодействие надзорных органов с органами прокуратуры.

Прокуратура не подменяет контрольные органы, но получает материалы проверок, оценивает законность принятых решений и вправе вносить представления или опротестовывать незаконные акты. Это обеспечивает внешнюю правовую оценку надзорной деятельности.

Проведенный во второй главе анализ конституционно-правовых основ деятельности ключевых надзорных органов Российской Федерации позволяет сформулировать ряд обобщающих положений.

Во-первых, конституционно-правовое регулирование деятельности надзорных органов базируется на многоуровневой системе нормативных источников, включающей Конституцию РФ, федеральные законы (в первую очередь Федеральный закон № 248-ФЗ, Закон о прокуратуре, отраслевые законы), подзаконные акты Президента и Правительства РФ, а также нормативные акты субъектов Федерации и муниципальных образований. Такая структура правового обеспечения позволяет сочетать единство

принципов и процедур надзорной деятельности с учетом отраслевой и территориальной специфики.

Во-вторых, классификация надзорных органов, закрепленная в ст. 26 Федерального закона № 248-ФЗ, строится по критерию уровня публичной власти (федеральный, региональный, муниципальный) и функционального предназначения (контроль или надзор). Федеральные надзорные органы (Роспотребнадзор, Ростехнадзор, ФАС России) обладают надведомственными полномочиями по проверке соблюдения обязательных требований вне отношений подчиненности. Региональные и муниципальные органы осуществляют контроль в пределах компетенции субъектов РФ и вопросов местного значения, что соответствует конституционным принципам децентрализации и субсидиарности.

В-третьих, принципы деятельности надзорных органов (законность, обоснованность, объективность, профилактическая направленность, соразмерность вмешательства, открытость) образуют систему правовых ориентиров, обеспечивающих баланс между публичными интересами государства и правами подконтрольных субъектов. Полномочия органов включают проведение контрольных мероприятий, выдачу обязательных предписаний, применение мер административной ответственности, лицензирование и ведение реестров, при этом каждому уровню публичной власти соответствует строго очерченный круг компетенции.

В-четвертых, взаимодействие надзорных органов с иными государственными институтами осуществляется в формах, регламентированных ст. 20 Федерального закона № 248-ФЗ: совместное планирование, межведомственный обмен информацией, создание рабочих групп, координация проверок через единый реестр контрольных мероприятий. Прокуратура, занимая особое положение в системе надзорных органов, выполняет функцию внешнего правового фильтра, оценивая законность решений и действий контрольных структур.

Таким образом, вторая глава демонстрирует, что конституционно-

правовой статус надзорных органов Российской Федерации представляет собой законодательно оформленную, иерархически выстроенную и функционально разграниченную систему, основанную на принципах законности, соразмерности и профилактической направленности. Эффективность реализации надзорной функции обеспечивается четким нормативным закреплением полномочий, разграничением компетенции между уровнями публичной власти и отлаженными механизмами межведомственного взаимодействия. Выявленные в ходе исследования правовые основы и организационные формы деятельности надзорных органов создают необходимые предпосылки для дальнейшего анализа проблемных аспектов и перспектив развития их конституционно-правового статуса в третьей главе настоящей работы.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Роль Конституционного Суда Российской Федерации в правовом регулировании деятельности надзорных органов

В современной системе публичной власти Российской Федерации ключевое значение принадлежит механизмам обеспечения верховенства Конституции.

Среди них особое место занимает Конституционный Суд Российской Федерации, чья деятельность не только обеспечивает контроль за соответствием нормативных актов Основному закону, но и оказывает непосредственное влияние на правовое регулирование деятельности надзорных органов¹. Вопрос этот носит не только теоретический, но и практический характер: от того, как формируется и применяется конституционно-правовой смысл правовых норм, зависит эффективность реализации надзорных функций государства.

Ещё в начале формирования отечественной системы конституционного правосудия в научной литературе высказывались разные оценки юридической природы актов Конституционного Суда РФ. Так, по справедливому замечанию А.Р. Еремина, решения этого органа обладают правообразующим характером: они способны изменять, уточнять или устранять действующие нормы права, тем самым непосредственно воздействуя на весь массив отраслевого законодательства². В данном

¹ Мельник Т.Е. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии правовых основ государственной контрольно-надзорной функции в отношении общественных объединений // Журнал российского права. 2022. № 12. С. 59–67.

² Еремин А.Р. Конституционный суд Российской Федерации и его роль в конституционно-правовом регулировании // Социально-политические науки. 2024. № 5. С. 75–81.

контексте Конституционный Суд РФ выступает не только органом правоприменения, но и специфическим регулятором общественных отношений, влияющим на деятельность иных органов публичной власти, включая надзорные.

Именно через толкование Конституции Суд формирует правовую среду, в которой действуют органы прокуратуры, Счётная палата, федеральные и региональные инспекционные структуры. Эти органы реализуют контрольные и надзорные полномочия, но сами они ограничены рамками федеральных законов. Конституционный же Суд, обеспечивая единство конституционно-правового смысла правовых предписаний, формирует нормативные ориентиры, от которых надзорные органы не вправе отступать.

Одна из ключевых особенностей Конституционного Суда РФ – нормативность его решений. В отличие от обычных судебных актов, они обязательны для всех субъектов права и не допускают обхода или игнорирования. Как отмечает А.Р. Еремин, данное свойство придаёт решениям Суда значение источника права в функциональном смысле.

Это имеет прямое значение для надзорных органов. Так, признание Судом определённой нормы неконституционной автоматически исключает её из правовой системы. Вследствие этого прокуратура и иные органы, наделённые надзорными функциями, лишаются правовых оснований для применения подобной нормы в своей деятельности. Тем самым Суд выступает своеобразным «корректором» правоприменительной практики, задающим рамки допустимого надзора.

Показателен пример с Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2023 г. № 57-П, где нормы Гражданского кодекса о взыскании компенсации за нарушение исключительных прав на товарный знак были

признаны неконституционными¹. Тем самым Суд не только устранил дефект отраслевого законодательства, но и обязал федерального законодателя внести изменения. Для надзорных органов это означало необходимость корректировки собственной практики: прокурорский надзор за соблюдением прав в сфере интеллектуальной собственности должен строиться уже с учётом новой правовой реальности.

Не менее значимым является толкование Конституции, осуществляемое Судом. По мысли А.Р. Еремина, именно оно выполняет функцию гармонизации отраслевого законодательства с конституционными положениями. Для надзорных органов это особенно важно, поскольку они действуют на стыке публичного и частного права, контролируя соблюдение норм, затрагивающих широкий круг общественных отношений.

Толкуя конституционные принципы – верховенства права, равенства, справедливости, недопустимости произвольного ограничения прав – Суд формирует для надзорных органов нормативные ориентиры, позволяющие выстраивать свою практику в соответствии с «духом закона». Таким образом, прокурор, осуществляющий надзор, должен учитывать не только буквальное содержание норм, но и их конституционно-правовой смысл, раскрытый Судом.

В науке неоднократно обсуждался вопрос о правотворческой функции Конституционного Суда РФ. Ряд авторов, включая Н.С. Бондаря, характеризуют его акты как специфическую форму источников права². Противники этого подхода указывают на отсутствие у Суда полномочий законодателя. Однако, как справедливо отмечает А.Р. Еремин, в ряде случаев

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2023 г. № 57-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1252 и подпункта 2 пункта 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Суда по интеллектуальным правам» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 52 (ч. I). Ст. 8885.

² Бондарь Н.С. Конституционный суд в системе юрисдикционных органов (о «богоугодных грехах» конституционного правосудия) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. № 1(62). С. 26–32.

решения Конституционного Суда фактически иницируют правотворческий процесс: устраняя норму, Суд создаёт правовой вакуум, восполнить который обязан законодатель.

Для надзорных органов это означает необходимость адаптации к новым условиям правового регулирования, которые складываются под влиянием решений Суда. Таким образом, Конституционный Суд выступает в роли «катализатора» изменений законодательства, а надзорные органы вынуждены оперативно перестраивать свою деятельность в соответствии с новыми конституционно-правовыми стандартами.

Если рассматривать практическую плоскость, то влияние Конституционного Суда проявляется как минимум в трёх направлениях:

- коррекция правовой базы надзора – исключение неконституционных норм из системы законодательства напрямую сказывается на инструментарии надзорных органов;

- формирование единообразной практики – толкование норм Конституции Судом исключает возможность произвольного или противоречивого их применения в надзорной деятельности;

- задание вектора правотворчества – решения Суда, порождающие необходимость внесения изменений в законодательство, определяют перспективы развития правового регулирования, к которым надзорные органы должны адаптироваться.

Таким образом, роль Конституционного Суда Российской Федерации в правовом регулировании деятельности надзорных органов заключается в следующем:

- во-первых, Суд обеспечивает устранение из правовой системы норм, не соответствующих Конституции, тем самым задавая пределы надзорных полномочий;

- во-вторых, посредством конституционного толкования он формирует нормативные ориентиры, обязательные для надзорных органов при осуществлении их функций;

– в-третьих, решения Суда стимулируют законодательный процесс, определяя вектор изменений правового регулирования, к которому должны приспосабливаться органы надзора.

Именно в этих аспектах проявляется системообразующая роль Конституционного Суда РФ: он выступает не только органом конституционного контроля, но и фундаментальным регулятором правового пространства, в котором действуют надзорные органы Российской Федерации.

3.2 Вопросы независимости и подотчетности надзорных органов

В конституционно-правовом аспекте независимость и подотчетность надзорных органов выступают взаимосвязанными категориями, определяющими пределы их функционирования и степень доверия общества к результатам их деятельности. Проблема соотношения этих начал неразрывно связана с фундаментальными принципами правового государства: обеспечение законности требует эффективного контроля и надзора, но вместе с тем чрезмерное усиление надзорных полномочий без должных механизмов подотчетности чревато злоупотреблениями и нарушением прав человека.

Современные исследователи, в том числе О.А. Астахова и В.П. Гриднев, подчеркивают, что ключевым вызовом развития надзорной системы в России остается дисбаланс между стремлением органов к автономии и необходимостью встроенности их деятельности в систему публичного управления¹. Именно в этой точке пересекаются вопросы институциональной независимости и механизмов подотчетности, которые должны обеспечивать баланс интересов государства, общества и бизнеса.

Независимость надзорных органов имеет несколько измерений:

¹ Астахова О.А., Гриднев В.П. Актуальные проблемы и перспективы развития государственных контрольных (надзорных) органов в России // Управленческое консультирование. 2024. № 3(183). С. 43–50.

организационное, функциональное и персональное. Организационная независимость выражается в закреплении статуса органа в системе публичной власти и в установлении особого порядка его взаимодействия с органами исполнительной власти. Функциональная независимость проявляется в возможности самостоятельно определять формы и методы надзора, а также в защите органов от политического давления. Персональная независимость обеспечивается гарантиями для должностных лиц, исключающими их увольнение или преследование по мотивам несогласия с высшей административной или политической властью.

Вместе с тем в российской практике эти виды независимости носят ограниченный характер. Так, прокурорский надзор тесно связан с системой исполнительной власти, а деятельность специализированных инспекций часто регулируется многочисленными ведомственными актами. Это создает риск зависимости от политической конъюнктуры и ведомственных интересов.

Подотчетность надзорных органов выступает конституционным принципом, вытекающим из ст. 3 и 32 Конституции РФ, закрепляющих верховенство народа как носителя суверенитета и его право участвовать в управлении государственными делами¹. Надзорные органы, действуя от имени государства, обязаны не только исполнять законы, но и быть открытыми для общества, парламентского и судебного контроля.

О.А. Астахова и В.П. Гриднев указывают, что одной из актуальных проблем функционирования надзорных органов является слабая независимая оценка их деятельности. В отсутствие внешнего мониторинга показатели эффективности зачастую формализуются: количество проверок, суммы наложенных штрафов, число исков в судах. Такая «палочная система»

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изм. и доп., внесенными 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 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.09.2025).

подменяет содержание надзора формой, делая органы подотчетными не обществу, а лишь внутренней статистике.

Ключевая дилемма состоит в том, что чрезмерная независимость надзорных органов способна превратиться в их отрыв от системы сдержек и противовесов, а чрезмерная подотчетность – в утрату способности действовать объективно и беспристрастно. Российская практика показывает, что нередко эти категории не уравновешены.

Во-первых, нормативная база содержит значительное дублирование полномочий, что приводит к пересечению функций органов и росту административного давления. Такая ситуация снижает прозрачность их подотчетности: гражданин и бизнес вынуждены взаимодействовать с несколькими надзорными структурами одновременно, не имея возможности отследить реальную эффективность каждой из них.

Во-вторых, независимость органов ограничена подчиненностью исполнительной власти. Примером является зависимость региональных инспекций от профильных министерств, что фактически исключает возможность объективного контроля за деятельностью самих этих министерств.

В-третьих, действующая система подотчетности в большей мере ориентирована на внутреннюю отчетность и бюрократические показатели. В условиях отсутствия комплексной независимой оценки (включая общественные механизмы и парламентский контроль) формируется искаженное представление о результативности работы органов.

Научный анализ показывает, что решение проблемы возможно в трех направлениях:

- Нормативное разграничение полномочий. Устранение дублирования функций и закрепление четкой ответственности позволит надзорным органам действовать в условиях большей институциональной самостоятельности, сохраняя прозрачность их подотчетности.

- Создание системы независимой оценки деятельности. По мнению

Астаховой и Гриднева, необходимо внедрение механизмов «обратной связи» с проверяемыми субъектами и социологических опросов населения. Эти инструменты способны стать реальным каналом общественного контроля, уравнивающим автономию надзорных структур.

– Использование цифровых технологий. Современные механизмы мониторинга в режиме реального времени и искусственный интеллект позволяют сократить избыточные проверки и повысить прозрачность работы органов. Это не только усиливает их независимость от политического давления, но и обеспечивает подотчетность обществу через объективные цифровые показатели.

Баланс независимости и подотчетности в сфере надзора имеет не только теоретико-правовое, но и прикладное значение. Независимость гарантирует объективность и непредвзятость проверок, а подотчетность обеспечивает доверие общества и бизнеса к результатам деятельности органов. Нарушение этого баланса приводит либо к риску произвола, либо к параличу надзорной функции.

Пример с «палочной системой», описанный в исследованиях, показывает, что ориентация только на количественные показатели приводит к деформации целей надзора. Сотрудники органов действуют в интересах отчетности, а не обеспечения законности. Это не только снижает реальную эффективность надзора, но и подрывает общественное доверие к государству.

Таким образом, независимость и подотчетность надзорных органов в России находятся в сложном соотношении. Независимость необходима для объективности и беспристрастности надзора, но она не может существовать без действенных механизмов подотчетности. Последняя должна выражаться не в формальной статистике, а в реальном контроле со стороны общества, парламента и судебной системы. Баланс этих начал обеспечивает легитимность надзорной деятельности и доверие к ней.

Суть конституционно-правового исследования заключается в том, что независимость и подотчетность надзорных органов не противопоставлены, а

взаимно дополняют друг друга: именно их гармоничное сочетание позволяет надзорным структурам эффективно защищать права и свободы граждан.

3.3 Современные вызовы и пути реформирования системы надзора в Российской Федерации

Отправной точкой обновления надзорной системы стала «регуляторная гильотина», в рамках которой в 2019–2021 гг. были отменены тысячи устаревших обязательных требований. Это решение формально сняло ключевые проблемы прежней модели, однако практика применения Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ показала, что ряд вызовов сохранился уже в новых правовых условиях.

Первый вызов связан с реализацией риск-ориентированной модели. Закон закрепил индикаторы риска как основание для проверок, однако их наполнение различается по ведомствам. Например, Роспотребнадзор относит объект общественного питания к высокой категории риска при поступлении сведений о массовых отравлениях, тогда как при отсутствии жалоб контроль ограничивается профилактическим визитом. На практике это привело к ситуации, когда аналогичные предприятия в разных регионах проверяются с разной периодичностью из-за отличий в интерпретации индикаторов.

Второй вызов проявляется в разграничении предмета надзора между федеральными органами. После введения ст. 16–17 № 248-ФЗ Ростехнадзор осуществляет надзор за промышленной безопасностью опасных производственных объектов, включая экспертизу технических устройств и выдачу предписаний об устранении нарушений. Вместе с тем региональные органы исполнительной власти, реализующие государственный контроль в смежных сферах (например, лицензирование отдельных видов деятельности), нередко проверяют те же объекты с иных позиций, что создаёт нагрузку на подконтрольных субъектов уже после реформы.

Третий вызов связан с антимонопольным надзором. ФАС России

получила чётко очерченный предмет контроля – пресечение картелей, злоупотреблений доминирующим положением и контроль рекламы. Однако применение профилактических мер ограничено спецификой антимонопольных нарушений: в большинстве случаев реагирование возможно лишь после выявления факта сговора или недобросовестной рекламы, что снижает превентивный эффект, заложенный в № 248-ФЗ.

Отдельной проблемой остаётся уровень регионального и муниципального надзора. Органы субъектов РФ осуществляют, к примеру, региональный жилищный контроль, а органы местного самоуправления – муниципальный земельный контроль и контроль в сфере благоустройства. Закон требует оценки результативности, однако на практике отсутствует единая методика. В одних муниципалитетах эффективность измеряется числом выявленных нарушений, в других – долей устранённых, что затрудняет сопоставление результатов.

К числу ключевых вызовов функционирования системы после введения № 248-ФЗ можно отнести:

- неоднородность индикаторов риска у федеральных надзорных органов;
- пересечение проверок федерального и регионального уровней по одному объекту;
- ограниченный превентивный потенциал антимонопольного надзора;
- отсутствие унифицированной оценки результативности муниципального контроля.

Следовательно, пути реформирования системы надзора в Российской Федерации должны быть направлены на решение данных проблем. Предлагается следующее.

Первая проблема – неоднородность индикаторов риска. Роспотребнадзор относит предприятия общественного питания к высокой категории риска при поступлении информации о массовых отравлениях, однако критерии оценки жалоб различаются по регионам. Для устранения

расхождений требуется закрепление единых минимальных федеральных индикаторов риска в подзаконных актах к ст. 23 № 248-ФЗ с обязательным перечнем оснований для внепланового вмешательства. Это обеспечит сопоставимость практики в субъектах РФ и исключит произвольную квалификацию одних и тех же ситуаций.

Вторая проблема – пересечение компетенции федерального и регионального уровней. Ростехнадзор проверяет соблюдение требований промышленной безопасности опасных производственных объектов (ст. 16–17 № 248-ФЗ), включая экспертизу технических устройств и выдачу предписаний. Одновременно региональные органы лицензирования контролируют условия осуществления деятельности на тех же объектах. Рациональным направлением реформы является закрепление обязательной координации проверок через единый реестр контрольных мероприятий (ст. 19 № 248-ФЗ) с запретом параллельных проверок по совпадающим фактическим основаниям.

Третья проблема касается антимонопольного надзора. ФАС России реагирует преимущественно после выявления картеля или злоупотребления доминирующим положением. Для усиления превенции возможно нормативное расширение профилактических инструментов, предусмотренных № 248-ФЗ, включая обязательные предупреждения хозяйствующим субъектам при выявлении признаков нарушения законодательства о защите конкуренции и рекламы. Это позволит воздействовать на рынок до завершения противоправной схемы.

Четвёртая проблема – различная оценка результативности регионального и муниципального контроля. Органы субъектов РФ осуществляют региональный жилищный надзор, муниципалитеты – земельный и контроль в сфере благоустройства. В одних случаях эффективность измеряется числом выявленных нарушений, в других – долей их устранения. Предлагается закрепить на федеральном уровне единые показатели результативности:

- доля устранённых нарушений;
- повторность нарушений;
- снижение категории риска объекта.

Такие критерии позволят сопоставлять данные разных территорий и оценивать фактический результат, а не формальную активность.

Проведенный в третьей главе анализ проблем и перспектив развития конституционно-правового статуса надзорных органов Российской Федерации позволяет сформулировать ряд итоговых положений, имеющих значение для понимания современных тенденций и векторов реформирования надзорной системы.

Во-первых, Конституционный Суд Российской Федерации выступает ключевым институтом, определяющим параметры правового регулирования деятельности надзорных органов. Как установлено в ходе исследования, акты Конституционного Суда обладают правопреобразующим характером: они способны устранять из правовой системы нормы, противоречащие Конституции, формировать единообразную практику применения законодательства и задавать вектор правотворческого развития. Посредством конституционного толкования Суд формирует для надзорных органов нормативные ориентиры, обязательные при реализации их функций, что позволяет квалифицировать его не только как орган конституционного контроля, но и как фундаментального регулятора правового пространства, в котором функционируют надзорные структуры. Практическим подтверждением данного тезиса выступает, в частности, Постановление Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2023 г. № 57-П, скорректировавшее правоприменительную практику в сфере защиты интеллектуальной собственности и повлекшее необходимость адаптации надзорной деятельности к новым конституционно-правовым стандартам.

Во-вторых, проблема соотношения независимости и подотчетности надзорных органов представляет собой одну из ключевых дилемм их конституционно-правового статуса. Независимость, проявляющаяся в

организационном, функциональном и персональном измерениях, выступает необходимым условием объективности и беспристрастности надзорной деятельности. Вместе с тем чрезмерная автономия надзорных структур без должных механизмов внешнего контроля создает риски злоупотребления полномочиями. Подотчетность, вытекающая из конституционных принципов народовластия и участия граждан в управлении государством, должна выражаться не в формальных статистических показателях (так называемой «палочной системе»), а в реальном контроле со стороны общества, парламента и судебной системы. Достижение баланса между этими началами, как показал анализ научных позиций О.А. Астаховой и В.П. Гриднева, возможно через нормативное разграничение полномочий, внедрение механизмов независимой оценки деятельности надзорных органов и использование цифровых технологий, повышающих прозрачность их работы.

В-третьих, современные вызовы функционирования надзорной системы, несмотря на проведенную «регуляторную гильотину» и введение Федерального закона № 248-ФЗ, сохраняют свою актуальность. К числу наиболее значимых проблем отнесены: неоднородность индикаторов риска у федеральных надзорных органов, приводящая к различиям в интенсивности проверок в разных регионах; пересечение компетенции федерального и регионального уровней при проверке одних и тех же объектов; ограниченный превентивный потенциал антимонопольного надзора; отсутствие унифицированной методики оценки результативности регионального и муниципального контроля.

В качестве путей реформирования системы надзора предложены следующие направления: закрепление единых минимальных федеральных индикаторов риска в подзаконных актах к ст. 23 Федерального закона № 248-ФЗ; обязательная координация проверок через единый реестр контрольных мероприятий с запретом параллельных проверок по совпадающим основаниям; нормативное расширение профилактических инструментов,

включая обязательные предупреждения хозяйствующим субъектам; утверждение на федеральном уровне единых показателей результативности (доля устраненных нарушений, повторность нарушений, снижение категории риска объекта), позволяющих оценивать фактический результат, а не формальную активность надзорных органов.

Таким образом, третья глава позволила установить, что дальнейшее развитие конституционно-правового статуса надзорных органов Российской Федерации должно осуществляться по трем ключевым направлениям: во-первых, последовательная реализация правовых позиций Конституционного Суда РФ, задающих конституционно-правовые рамки надзорной деятельности; во-вторых, обеспечение сбалансированного соотношения независимости и подотчетности надзорных структур через внедрение механизмов внешнего контроля и общественной оценки; в-третьих, устранение выявленных правоприменительных проблем путем унификации индикаторов риска, координации полномочий федеральных и региональных органов, расширения профилактического инструментария и закрепления единых критериев оценки результативности. Реализация указанных мер направлена на формирование предсказуемой, прозрачной и эффективной модели надзорной деятельности, соответствующей конституционным принципам правового государства и обеспечивающей надежную защиту прав и свобод граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное в рамках настоящей выпускной квалификационной работы исследование конституционно-правового статуса надзорных органов Российской Федерации позволяет сформулировать ряд итоговых положений, обобщающих полученные результаты и определяющих векторы дальнейшего развития исследуемого института.

Историко-правовой анализ становления надзорных органов свидетельствует о длительной эволюции, в ходе которой сформировалась современная система государственного надзора. Зародившись в XVIII веке с учреждения Берг-Коллегии и горной полиции, надзорные институты прошли путь от элементарных форм инспектирования до сложного механизма публичной власти, обеспечивающего соблюдение норм безопасности и технологического порядка. Ключевыми вехами этого развития выступили: создание фабричной инспекции и Главного присутствия по фабричным и горнозаводским делам в XIX веке, формирование Госгортехнадзора в советский период, а также постсоветская трансформация, завершившаяся масштабной реформой контрольно-надзорной деятельности. Особое место в генезисе занимает Комитет конституционного надзора СССР, заложивший институциональные основы конституционного контроля в постсоветском пространстве.

Кардинальное обновление системы государственного контроля и надзора на современном этапе связано с проведением «регуляторной гильотины» — механизма, в рамках которого в 2019–2021 годах были отменены тысячи устаревших и избыточных обязательных требований, что позволило пересмотреть подходы к организации надзорной деятельности. Нормативной основой новой модели выступил Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», закрепивший единые принципы законности, обоснованности и соразмерности вмешательства,

риск-ориентированный подход к планированию проверок, приоритет профилактических мер над репрессивными, а также обязательное ведение единого реестра контрольных мероприятий.

Теоретико-правовой анализ понятия, принципов и сущности надзорной деятельности позволяет констатировать многозначность данной категории в юридической науке. Надзор представляет собой юридически значимую, институционально оформленную форму государственной активности, направленную на обеспечение соблюдения правовых норм, реализуемую посредством систематической деятельности уполномоченных органов в пределах их компетенции. Сущностной характеристикой надзора выступает контроль за законностью поведения субъектов права вне отношений подчиненности, что отличает его от контроля, охватывающего более широкий спектр управленческого воздействия. Принципы надзорной деятельности (законность, обоснованность, объективность, профилактическая направленность, соразмерность вмешательства, открытость) образуют нормативный каркас, ограничивающий власть надзорных органов и гарантирующий правовую защищенность подконтрольных субъектов.

Систематизация направлений реализации надзорной функции выявила многообразие сфер публичного управления, в которых осуществляется надзор: обеспечение безопасности и правопорядка, финансово-экономический контроль, социальная сфера и здравоохранение, экология и природопользование, промышленная безопасность, торговля и защита прав потребителей, миграционная политика. По уровням публичной власти надзор подразделяется на федеральный, региональный и муниципальный, что соответствует конституционному принципу разграничения предметов ведения и полномочий.

Конституционно-правовое регулирование деятельности ключевых надзорных органов базируется на многоуровневой системе нормативных источников. Федеральные органы (Роспотребнадзор, Ростехнадзор, ФАС

России) обладают надведомственными полномочиями по проверке соблюдения обязательных требований. Региональные и муниципальные органы осуществляют контроль в пределах компетенции субъектов РФ и вопросов местного значения. Прокуратура, действующая на основании Закона «О прокуратуре Российской Федерации», занимает особое положение, осуществляя надзор за законностью деятельности самих контрольных органов и выступая внешним правовым фильтром. Классификация надзорных органов, закрепленная в ст. 26 Федерального закона № 248-ФЗ, строится по критерию уровня публичной власти и функционального предназначения, что позволяет избежать дублирования компетенции и обеспечить адресность надзорного воздействия.

Взаимодействие надзорных органов с иными государственными институтами осуществляется в формах, регламентированных ст. 20 Федерального закона № 248-ФЗ: совместное планирование, межведомственный обмен информацией, создание рабочих групп, координация проверок через единый реестр контрольных мероприятий. Правовой механизм взаимодействия обеспечивает согласованность действий различных органов, исключает избыточное дублирование функций и повышает эффективность надзорной деятельности в целом.

Роль Конституционного Суда Российской Федерации в правовом регулировании деятельности надзорных органов проявляется в трех основных аспектах: обеспечение устранения из правовой системы норм, не соответствующих Конституции, что задает пределы надзорных полномочий; формирование посредством конституционного толкования нормативных ориентиров, обязательных для надзорных органов; стимулирование законодательного процесса, определяющего вектор изменений правового регулирования. Данная системообразующая роль позволяет квалифицировать Конституционный Суд РФ не только как орган конституционного контроля, но и как фундаментального регулятора правового пространства, в котором действуют надзорные органы.

Проблематика независимости и подотчетности надзорных органов представляет собой ключевую дилемму их конституционно-правового статуса. Независимость, проявляющаяся в организационном, функциональном и персональном измерениях, выступает необходимым условием объективности надзорной деятельности. Вместе с тем чрезмерная автономия без должных механизмов внешнего контроля создает риски злоупотребления полномочиями. Подотчетность, вытекающая из конституционных принципов народовластия, должна выражаться не в формальных статистических показателях, а в реальном контроле со стороны общества, парламента и судебной системы. Достижение баланса между этими началами возможно через нормативное разграничение полномочий, внедрение механизмов независимой оценки деятельности надзорных органов и использование цифровых технологий, повышающих прозрачность их работы.

Современные вызовы функционирования надзорной системы, несмотря на проведенную «регуляторную гильотину» и введение Федерального закона № 248-ФЗ, сохраняют свою актуальность. К числу наиболее значимых проблем отнесены: неоднородность индикаторов риска у федеральных надзорных органов, приводящая к различиям в интенсивности проверок в разных регионах; пересечение компетенции федерального и регионального уровней при проверке одних и тех же объектов; ограниченный превентивный потенциал антимонопольного надзора; отсутствие унифицированной методики оценки результативности регионального и муниципального контроля. В качестве перспективных направлений реформирования предложены: закрепление единых минимальных федеральных индикаторов риска; обязательная координация проверок через единый реестр контрольных мероприятий с запретом параллельных проверок; нормативное расширение профилактических инструментов; утверждение на федеральном уровне единых показателей результативности (доля устраненных нарушений, повторность нарушений, снижение категории риска объекта).

Обобщая результаты проведенного исследования, можно заключить, что конституционно-правовой статус надзорных органов Российской Федерации представляет собой законодательно оформленную, иерархически выстроенную и функционально разграниченную систему, основанную на принципах законности, соразмерности и профилактической направленности. Эффективность реализации надзорной функции обеспечивается четким нормативным закреплением полномочий, разграничением компетенции между уровнями публичной власти и отлаженными механизмами межведомственного взаимодействия.

Дальнейшее развитие конституционно-правового статуса надзорных органов должно осуществляться по трем ключевым направлениям: последовательная реализация правовых позиций Конституционного Суда РФ, задающих конституционно-правовые рамки надзорной деятельности; обеспечение сбалансированного соотношения независимости и подотчетности надзорных структур; устранение выявленных правоприменительных проблем путем унификации индикаторов риска, координации полномочий федеральных и региональных органов, расширения профилактического инструментария и закрепления единых критериев оценки результативности.

Разработанные в ходе исследования теоретические положения и практические рекомендации могут быть использованы в законотворческой деятельности при совершенствовании законодательства о государственном контроле (надзоре), в правоприменительной практике надзорных органов, а также в учебном процессе при подготовке специалистов в области конституционного и административного права.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изм. и доп., внесенными 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 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.09.2025).

2. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2020. № 6. Ст. 594.

3. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7805.

4. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553; 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7776.

5. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

6. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

7. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 26.02.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716; 2024. № 9. Ст. 1248.

8. Указ Президента Российской Федерации от 02 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» (ред. от 15.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 6. Ст. 831; 2018. № 21. Ст. 2981.

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 05 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (ред. от 26.10.2019) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 24. Ст. 2999; 2019. № 44. Ст. 6209.

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июля 2013 г. № 627 «Об утверждении требований к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну» (ред. от 05.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 31. Ст. 4223; 2018. № 42 (ч. II). Ст. 6470.

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» (ред. от 24.11.2023) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6931; 2023. № 49. Ст. 8912.

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 2343 «Об утверждении Правил формирования и ведения

реестра лицензий и типовой формы выписки из реестра лицензий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 2. Ст. 425.

13. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2022. № 9.

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2023 г. № 57-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1252 и подпункта 2 пункта 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Суда по интеллектуальным правам» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 52 (ч. I). Ст. 8885.

Монографии, учебники, учебные пособия

15. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Эксмо, 2021. — 624 с.

16. Беляев, В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: историко-правовое исследование : монография / В.П. Беляев. — М. : Проспект, 2020. — 256 с.

17. Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. — 5-е изд., доп. и перераб. — М. : Российский государственный гуманитарный университет, 2008. — 710 с.

18. Старилов, Ю.Н. Государственная служба и служебное право : учебное пособие / Ю.Н. Старилов. — М. : Норма, 2022. — 448 с.

19. Чиркин, В.Е. Конституционное право России : учебник / В.Е. Чиркин. — 9-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2023. — 496 с.

Научные публикации и статьи в иных периодических изданиях

20. Анисимова, К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения / К.О. Анисимова // Научный вестник Крыма. — 2022. — № 4(15). — С. 12.

21. Анкудинова, Я.С. Генезис научных взглядов в сфере определения сущности контрольно-надзорной деятельности / Я.С. Анкудинова // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. — 2021. — № 4. — С. 299–307.

22. Астахова, О.А. Актуальные проблемы и перспективы развития государственных контрольных (надзорных) органов в России / О.А. Астахова, В.П. Гриднев // Управленческое консультирование. — 2024. — № 3(183). — С. 43–50.

23. Бондарь, Н.С. Конституционный суд в системе юрисдикционных органов (о «богоугодных грехах» конституционного правосудия) / Н.С. Бондарь // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2022. — № 1(62). — С. 26–32.

24. Гаджиалиева, Н.Ш. Сущность, цели и задачи надзорного производства в гражданском процессе / Н.Ш. Гаджиалиева, Г.М. Курбанова // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. — 2021. — № 4. — С. 116–120.

25. Еремин, А.Р. Конституционный суд Российской Федерации и его роль в конституционно-правовом регулировании / А.Р. Еремин // Социально-политические науки. — 2024. — № 5. — С. 75–81.

26. Кирьянов, А.Ю. К вопросу о соотношении понятий «негосударственный контроль» и «государственный контроль» / А.Ю. Кирьянов // Государственная власть и местное самоуправление. — 2023. — № 11. — С. 7–11.

27. Кнутов, А.В. Цифровизация государственного контроля (надзора): новые возможности и старые риски / А.В. Кнутов // Вопросы

государственного и муниципального управления. — 2024. — № 1. — С. 45–68.

28. Левин, Г.С. Становление и развитие государственного контроля (надзора) в России: историко-правовой аспект / Г.С. Левин // Научный вестник Крыма. — 2021. — № 6(29). — С. 2.

29. Мартынов, А.В. Прокурорский надзор за деятельностью контрольно-надзорных органов: современное состояние и векторы развития / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. — 2024. — № 2. — С. 15–23.

30. Мельник, Т.Е. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии правовых основ государственной контрольно-надзорной функции в отношении общественных объединений / Т.Е. Мельник // Журнал российского права. — 2022. — № 12. — С. 59–67.

31. Мешков, А.С. Современные проблемы и пути развития контроля (надзора) в системе государственной власти / А.С. Мешков // Вопросы науки и образования. — 2021. — № 24(149). — С. 15–21.

32. Палкина, А.С. Проблемные аспекты совершенствования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации / А.С. Палкина // StudNet. — 2021. — № 12. — С. 17–28.

33. Петракова, А.С. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации с учетом актуальных тенденций совершенствования системы государственного управления / А.С. Петракова, Е.А. Левченко, А.В. Маслова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. — 2025. — № 1–4(100). — С. 167–174.

34. Петров, С.М. Административно-правовые вопросы организации и дальнейшего осуществления государственного контроля и надзора в области трудовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С.М. Петров. — М., 2023. — 23 с.

35. Серков, П.П. О конституционных принципах организации и деятельности контрольно-надзорных органов / П.П. Серков // Конституционное и муниципальное право. — 2023. — № 7. — С. 31–38.

36. Скачкова, Г.С. Роль современного трудового права в реализации социально-трудовых прав граждан / Г.С. Скачкова // Трудовое право в России и за рубежом. — 2022. — № 1. — С. 16–18.

37. Спиридонов, А.А. О значимых исторических вехах становления и развития государственного контроля (надзора) в его государственно-правовом осмыслении / А.А. Спиридонов // Lex Russica. — 2022. — № 12(193). — С. 96–111.

38. Старостенко, А.Н. Государственный контроль и надзор: к вопросу об определении понятий / А.Н. Старостенко // Правовая культура России: современное состояние и тенденции развития. Трибуна молодых. — 2021. — С. 372–376.

39. Теплоухов, А.А. Становление надзорных органов в России / А.А. Теплоухов // Экономика и социум. — 2022. — № 5-2(92). — С. 723–729.

40. Тереханов, И.А. Подходы к трактовке понятий «Контроль» и «Надзор» в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации / И.А. Тереханов // Наука, образование и культура. — 2021. — № 6(40). — С. 112–113.

41. Хейчиева, Б.И. Роль государственного контроля в системе публичного управления / Б.И. Хейчиева, А.А. Костылева // Теория и практика эффективности государственного и муниципального управления : сборник. — Курск : Юго-Западный государственный университет, 2021. — С. 388–393.

42. Шишкина, О.Е. Проблемы разграничения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти при осуществлении контроля (надзора) / О.Е. Шишкина // Государственная власть и местное самоуправление. — 2023. — № 9. — С. 24–29.

Интернет-ресурсы (официальные порталы и системы)

43. Единый реестр видов контроля (ЕРВК). — URL: <https://ervk.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2025).
44. Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (ЕРКНМ). — URL: <https://proverki.gov.ru> (дата обращения: 13.10.2025).
45. Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций). — URL: <https://frgu.gosuslugi.ru> (дата обращения: 16.10.2025).

Эмпирические материалы

46. Управление Роспотребнадзора по Республике Башкортостан. О результатах государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов за 9 месяцев 2025 года : [статистический отчет] // Защита прав потребителей : [сайт]. — 31.10.2025. — URL: <https://zpp.rospotrebnadzor.ru/info/stat/564994> (дата обращения: 19.11.2025).
47. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. В Совете Федерации обсудили итоги контрольной (надзорной) деятельности в стране за 2025 год : [официальное сообщение] // Росприроднадзор : [сайт]. — 15.12.2025. URL: https://rpn.gov.ru/press/news/v_sovete_federatsii_obsudili_itogi_kontrolnoy_nadzornoj_deyatelnosti_v_strane_za_2025_god (дата обращения: 22.12.2025).