

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.193.12.096-111

А. А. Спиридонов*

О значимых исторических вехах становления и развития государственного контроля (надзора) в его государственно-правовом осмыслении

Аннотация. На основе проведенного исследования значимых вех государственно-правового осмысления государственного контроля (надзора) в разные исторические периоды показано, что рассмотрение государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системном единстве во взаимосвязи с вопросами совершенствования и повышения качества государственного и муниципального управления в современной России опирается на давние государственно-правовые традиции в отечественной правовой науке и практике государственного строительства как дореволюционного, так и советского периодов. В работе делается вывод о том, что в настоящее время совершенствование правового регулирования и конституционно-правовых подходов к осмыслению и организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в России продолжается, при этом современные векторы заданы концепциями «Государства для граждан», клиентоцентричности государственного управления и расширением риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности. Отмечается, что в перспективе можно будет вернуться к ранее обсуждавшейся идее кодификации законодательного материала с целью придания нормативной базе контрольно-надзорной деятельности еще большей стабильности и систематизированности, соответствующей ее исключительно важному значению в системе современного российского законодательства. Высказывается точка зрения о необходимости при сохраняющейся конституционно-правовой основе системного научного осмысления контрольно-надзорной деятельности развивать правовое учение о ней в качестве межотраслевой дисциплины и плоскости для междисциплинарных исследований, поскольку именно такой подход способен дать существенный синергетический эффект для дальнейшего научно проработанного развития контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственный контроль; муниципальный контроль; общественный контроль; развитие контрольно-надзорной деятельности; совершенствование государственного управления; история государственного контроля; развитие законодательства о контрольно-надзорной деятельности; междисциплинарные исследования контрольно-надзорной деятельности.

Для цитирования: Спиридонов А. А. О значимых исторических вехах становления и развития государственного контроля (надзора) в его государственно-правовом осмыслении // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 12. — С. 96–111. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.193.12.096-111.

© Спиридонов А. А., 2022

* Спиридонов Андрей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора департамента обеспечения регуляторной политики Правительства Российской Федерации Аппарата Правительства Российской Федерации
Краснопресненская наб., д. 2, стр. 2, г. Москва, Россия, 103274
spiridonov_aa@apr.f.gov.ru

On Significant Historical Milestones of Formation and Development of State Control (Supervision) in State Legal Understanding

Andrey A. Spiridonov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Deputy Director, Department of Regulatory Policy of the Government of the Russian Federation, Executive Office of the Government of the Russian Federation

Krasnopresnenskaya nab., d. 2, str. 2, Moscow, Russia, 103274

spiridonov_aa@aprf.gov.ru

Abstract. Following the results of the conducted research of significant milestones in the state legal understanding of state control (supervision) in different historical periods, the author shows the following. The consideration of state control (supervision), municipal control and public control in their systemic unity in connection with the issues of improving the quality of state and municipal management in modern Russia is based on long-standing state legal traditions in the domestic legal science and practice of state construction of both the pre-revolutionary and Soviet periods. The paper concludes that at present the improvement of legal regulation and constitutional and legal approaches to the understanding and organization of state control (supervision), municipal control and public control in Russia continues, while modern vectors are set by the concepts of «State for citizens», client-centricity of public administration and the expansion of risk-based approach in control and supervisory activities. The author notes that in the future it might be possible to return to the previously discussed idea of codification of legislative material in order to give the regulatory framework of control and supervisory activities even greater stability and systematization, corresponding to its extremely important importance in the system of modern Russian legislation. The author expresses a standpoint on the need to develop the legal doctrine of the control and supervisory activities as an interdisciplinary subject and a plane for interdisciplinary research given the continuing constitutional and legal basis for a systematic scientific understanding of these activities. This is important since it is this approach that can give a significant synergetic effect for the further scientifically elaborated development of control and supervisory activities in the Russian Federation.

Keywords: state control; municipal control; public control; development of control and supervisory activities; improvement of public administration; history of state control; development of legislation on control and supervisory activities; interdisciplinary studies of control and supervisory activities.

Cite as: Spiridonov AA. O znachimykh istoricheskikh vekhakh stanovleniya i razvitiya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) v ego gosudarstvenno-pravovom osmyslenii [On Significant Historical Milestones of Formation and Development of State Control (Supervision) in State Legal Understanding]. *Lex russica*. 2022;75(12):96-111. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.193.12.096-111. (In Russ., abstract in Eng.).

Государственный контроль и надзор неразрывно связаны с функциями государства и в той или иной степени проявляют себя на всех исторических этапах развития государственно организованного социума¹. Однако степень их значимости и конкретные государственно-правовые параметры варьируются в зависимости от многих факторов; наибольшее

влияние на указанную сферу отношений оказывает государственный строй, существующий на конкретном историческом этапе (конституционный строй, если говорить о современном дне). Поэтому исторические вехи развития государственного контроля (надзора) имеют, помимо административно-правового и общего теоретико-правового, также несомненное кон-

¹ В публикациях отмечается, и с этим в целом следует согласиться, что «контрольная функция является неперенным атрибутом каждого государства на любом этапе его исторического развития. Объективная необходимость государственного контроля убедительно доказана развитием всех типов и форм государств. Для этого процесса характерна прямая зависимость стабильности государственной власти от эффективности государственного контроля» (см.: *Осляков В. Г.* История становления и развития государственного контроля в России // *Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом»*. 2010. № 3. С. 60). Некоторые авторы полагают, что «контроль изначально выступает в качестве правовой формы осуществления функций государства, поэтому его формирование и развитие обоснованно связывается со становлением и развитием самого государства» (см.: *Хабарин О. М.* Генезис системы государственного контроля в Европе и доимперской России // *Вестник Московского университета МВД России*. 2020. № 5. С. 35).

ституционно-правовое измерение (государственно-правовое, если мы говорим о дореволюционном и советском периодах).

Именно с этих позиций в настоящем исследовании очерчены значимые исторические вехи эволюции рассматриваемого института в сопряжении с преваляровавшими в соответствующие периоды приоритетами государственного строительства и государственно-правовыми взглядами, формировавшими доктрину и нормотворческую политику. Не затрагивая детально богатую историю административно-правового осмысления и регулирования контрольно-надзорной деятельности² в разные исторические эпохи в нашем государстве, сконцентрируем внимание на значимых конституционно-правовых идеях, на которых базировалось развитие государственного контроля (надзора) в его взаимосвязи с государственным (конституционным) строем и государственным управлением.

Дореволюционный период. В истории государства и права существуют точки зрения о том, что государственный контроль в некотором виде имел место еще в Древней Руси³, хотя, безусловно, с современных позиций можно

говорить лишь о зарождении отдельных его элементов в контексте общего становления функций государственного механизма.

Высказывается мнение, что «о зарождении контроля в России и начале его формирования как отдельного института государственного механизма следует вести речь с момента появления первых приказов. В исторической науке вопрос о времени появления приказов остается спорным, тем не менее очевидно, что данные органы образовывались постепенно, по мере необходимости в организации управления той или иной сферой деятельности»⁴. С учетом того, что приказы во многом совмещали функции управления финансами в определенных сферах и контроля за ними, действительно можно рассматривать их как органы, обладающие контрольными полномочиями⁵.

В той или иной степени контроль в нашей стране всегда увязывался с обеспечением эффективного функционирования государственного управления в целом, хотя на различных исторических этапах в это понимание вкладывались разные смыслы.

Проблематике новых подходов к организации контроля и надзора в аспекте функцио-

² Отметим несомненную неразрывную связь конституционно-правового и административно-правового осмысления контрольно-надзорной деятельности, которая обусловлена в том числе и тем, что конституционные нормы создают фундамент и оказывают непосредственное влияние на административно-правовое регулирование контроля и надзора. Известные ученые — исследователи в области административного права и контрольно-надзорной деятельности признают влияние конституционных положений на административно-правовую доктрину (см. подробно, например: *Стахов А. И.* О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм // *Административное право и процесс.* 2018. № 6. С. 15–20).

³ Например, высказывается предположение, что «история развития законодательства о государственном контроле и надзоре берет свое начало в Древней Руси, где важнейшим институтом считался контроль в первую очередь над подчиненными племенами с целью сбора дани Великому князю и снабжения войска в период военных походов» (*Левин Г. С.* Становление и развитие государственного контроля (надзора) в России: историко-правовой аспект // *Научный вестник Крыма.* 2020. № 6 (29). С. 2).

⁴ *Осляков В. Г.* Указ. соч. С. 60.

Там же отмечается, что «первые шаги в организации приказов появляются после объединения Руси во круг Москвы, когда предметы управления стали более обширными: усилились торговые связи между отдельными городами и землями, усложнилась система различных сборов и пошлин. Сначала приказы выступали только отделениями канцелярии Боярской думы, но к концу XVI в. стали самостоятельными административными учреждениями (например, Счетный приказ)».

⁵ В литературе высказывается позиция, что «в результате сопоставления неоспоримых исторических фактов наиболее близкой представляется концепция, в соответствии с которой большинство существовавших в XV–XVII вв. в Российском государстве приказов (практически все) в той или иной мере наделялись функцией финансового управления, а значит, и контроля. Следовательно, зарождение контроля в России и начало его формирования как отдельного института в рамках государственного механизма логично будет рассматривать с времени появления первых приказов» (см.: *Хабарин О. М.* Генезис системы государственного контроля в Европе и доимперской России // *Вестник Московского университета МВД России.* 2020. № 5. С. 36).

нирования государственного управления уделялось внимание еще во времена правления Петра I и становления Российской империи. Так, Ю. Л. Шульженко, рассматривая первый учебник русского государственного права за авторством ученого-государствоведа И. Е. Андреевского, вышедший в 1866 г., отмечает, что в нем исследуются гигантские преобразования Петра I, коснувшиеся местного управления, и подчеркивается, что «ключевая цель состояла в исключении произвола в системе местного управления, установлении нового контроля и надзора со стороны высших органов государства, а также в разделении судебной и административной деятельности, наделении местного управления совершенно новой полицейской функцией»⁶. Таким образом, в рамках построения централизованной империи значительное внимание уделялось контролю и надзору центральной власти за местными властями.

В XIX в. государственный контроль в Российской империи развивался прежде всего как контроль финансовый, что было обусловлено проблемами казнокрадства, породившими необходимость становления особой части государственного аппарата, призванной таковому противодействовать. Начало новому осмыслению и оформлению государственного контроля было положено в рамках реформы организации государственного управления, для чего использовались идеи М. М. Сперанского. Значи-

мой вехой стало создание в 1811 г. манифестом императора Александра I Главного управления ревизии государственных счетов⁷, получившего в 1836 г. наименование Государственного контроля⁸. В середине и второй половине XIX в., особенно в ходе масштабных реформ в государственном и общественном устройстве 60-х гг. XIX в., функции названного контрольного органа корректировались в русле приоритетных государственных задач. Так, отмечается, что в ходе финансовых реформ 1862–1868 гг. полномочия Государственного контроля были расширены: «Он стал проводить последующий контроль подлинным финансовым документам, осуществлять предварительный контроль (делать заключения о целесообразности, обоснованности и законности предназначавшихся к исполнению финансовых смет, хозяйственных операций и т.д.) центральных государственных учреждений и их требований предоставить сверхсметные кредиты», а также осуществлять предварительный и фактический контроль в ряде важных сфер отношений и государственных дел⁹.

Надзор же в Российской империи рассматривался во многом применительно к функциям полицейского надзора, то есть в контексте деятельности по поддержанию и обеспечению правопорядка. Отмечается, например, что «одной из самых важных обязанностей российской царской полиции также являлся надзор. Дея-

⁶ Шульженко Ю. Л. Первый отечественный учебник русского государственного права // Труды Института государства и права РАН. 2020. Т. 15. № 4. С. 182.

Там же отмечалось: «Это был сложный путь, который продолжали преемники императора Петра I. Особая роль здесь принадлежит Екатерине II, которая своими действиями в сфере местного управления заложила основы будущей системы централизации государственного управления». Как видим, в тех или иных аспектах контрольно-надзорные функции еще в дореволюционных источниках рассматривались в связи с качеством государственного управления, совершенствованием государственно-правовых подходов к организации такового.

⁷ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. XXXI // URL: <https://runivers.ru/bookreader/book9839/#page/515/mode/1up> (дата обращения: 19.08.2022).

В императорском Манифесте «О устройстве Главного управления ревизии государственных счетов» указывалось, что «главный предмет сего управления есть проверка и ревизия приходов и расходов всех казенных и общественных сумм и капиталов и надзор за совершившимся движением оных».

⁸ См.: Об утверждении образования и штата Государственного контроля. 1836 г. Н. 25/III; В.у. 30/XII / Департамент законов. 1836. 237 л. (Департамент законов Государственного Совета. Т. 2 : О рассмотрении законопроектов ведомств по всем вопросам государственного управления за 1836 г.).

Некоторые исследователи полагают, что «есть все основания именно с 1836 г. вести отсчет деятельности государственного контроля в Российском государстве, который берет свое начало в качестве финансового» (см.: Коломытцева О. Н. История зарождения государственного контроля в дореволюционной России // История государства и права. 2007. № 7.).

⁹ Государственный контроль // Большая российская энциклопедия. URL: https://bigenc.ru/domestic_history/text/3816449 (дата обращения: 15.08.2022).

тельность полиции по надзору усилилась после издания в 1881 г. Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия... которое запрещало “всякие народные общественные и частные собрания” (§ 16). В развитие данного документа в 1882 г. были изданы два ведомственных акта Министерства внутренних дел — секретное Положение о негласном полицейском надзоре от 1 марта и Положение о полицейском надзоре от 12 марта»¹⁰.

С позиций именно государственно-правового осмысления контроля и надзора отметим, что правоведами они рассматривались в общем контексте функций государственной власти и социальной опоры государственного управления (поиск — хотя бы в научной государственно-правовой плоскости — более широкой социальной опоры верховной власти стал практически неизбежен после крестьянской, земской и иных реформ, проведенных в течение 1860-х и 1870-х гг.).

В трудах по русскому государственному праву высказывались мысли о необходимости опоры верховной власти на более широкие, нежели формальная бюрократия, общественные силы. Ю. Л. Шульженко, характеризуя взгляды известного отечественного ученого-государствоведа, конституционалиста Н. И. Лазаревского, отмечает, что в его трудах отмечалась «утрата самодержавием своей идейной основы, состоящей в том, что оно справляется легко с различными задачами через подчиненный ему бюрократический механизм», при этом подчеркивалось, что «новые задачи государственного управления требуют привлечения новых общественных сил, находящихся вне бюрократии, а в наибольшей мере в земствах»¹¹. Кроме того, в лекциях Н. И. Лазаревского «особый акцент сделан на парламентаризм как на наиболее эффективное воздействие верховного народного представительства на управление» и при этом «особо отмечен контроль над правительством»¹². Ввиду того, что в трудах указанного государствоведа «сконцентрировано внимание и на проблематике конституционности. Самым

действенным здесь назван судебный контроль. Полно, четко раскрыта его сущность, содержание, состоящие в том, что суд наделяется правом решения вопросов конституционности каждого закона и отказать неконституционным из них в применении. При этом судебная власть не стоит над законодательной. Это связано с тем, что суд не наделен правом отмены законов», Ю. Л. Шульженко пишет: «Заметим, что данные позиции, аргументации остаются актуальными и в наши дни, когда идет постоянный процесс совершенствования контроля и надзора в нашей стране»¹³.

В русском государственном праве наблюдалась неразрывная связь рассуждений о власти на всех ее уровнях — от власти самодержца до земского, местного уровня — с рассуждениями о функциях по контролю и надзору. Так, А. С. Алексеев в своих лекциях в конце XIX в. отмечал, например, что «земский начальник — не только власть надзирающая, но и управляющая. Он не только контролирует деятельность органов крестьянского самоуправления, но и принимает в ней участие»¹⁴.

Исследование взглядов государствоведов, специалистов по русскому государственному праву XIX — начала XX в. показывает, что некоторые значимые идеи в рассматриваемой сфере не утратили актуальности и дают почву для современного конституционно-правового осмысления развития государственного контроля (надзора). Хорошо это показано, например, в работе Ю. Л. Шульженко, посвященной граням соотношения дореволюционной науки государственного права и современности. Ученый, в частности, отмечает, что в дореволюционный период «значительное внимание ученые уделяли проблематике надзора за самоуправлением, определению его рамок, подчеркивая, что он должен распространяться лишь на законность его актов управления». Анализ законодательства и взглядов ученых того периода позволили Ю. Л. Шульженко сделать вывод о существовавшей тогда позиции, согласно которой «роль государства должна быть сведена, главным образом, к контролю, надзору за дея-

¹⁰ Конькова Т. Ю. Исторические аспекты надзорно-контрольных функций государственного управления по предупреждению правонарушений // Российский следователь. 2008. № 6.

¹¹ Шульженко Ю. Л. Лекции по русскому государственному праву Н. И. Лазаревского // Труды Института государства и права РАН. 2021. Т. 16. № 3. С. 15.

¹² Шульженко Ю. Л. Лекции по русскому государственному праву Н. И. Лазаревского. С. 20.

¹³ Шульженко Ю. Л. Лекции по русскому государственному праву Н. И. Лазаревского. С. 20.

¹⁴ Алексеев А. С. Русское государственное право : конспект лекций. М., 1892. С. 452.

тельностью самоуправления, субсидированию (финансовому обеспечению) его деятельности. Надзор, контроль должны распространяться на законность актов органов самоуправления, но не затрагивать вопросы целесообразности последнего». Автор рассуждает о том, что встречающаяся в наше время постановка вопроса о выделении контрольной власти в системе разделения властей является своего рода продолжением взглядов дореволюционных специалистов по государственному праву, предлагавших выделять иные ветви, помимо «классической триады властей». Кроме того, Ю. Л. Шульженко пишет: «В начале XX в. отечественные ученые-юристы ставили вопросы о создании в России специализированного органа конституционного контроля — конституционного суда (трибунала)» — и резюмирует: «Можно констатировать, что многое, что кажется новым, в государственно-правовой сфере современной России — это хорошо забытое старое»¹⁵.

Действительно, следует согласиться, что в современных конституционно-правовых исследованиях сути, системы и перспектив развития государственного контроля (надзора) следует учитывать накопленный опыт государственно-правового осмысления этой сферы отношений в дореволюционный период, поскольку соответствующие идеи, хотя формулировались и высказывались в условиях совершенно другого государственного строя, ценны для понимания взаимосвязи контрольно-надзорной деятельности, всех граней государственного контроля (надзора) с развитием эффективных механизмов государственного управления в целом.

Советский период. Кардинальная смена государственного строя после Октябрьской революции 1917 г., естественно, затронула и сферу организации контроля и надзора. В условиях становления новой власти, тяжелых внешнеполитической и экономической ситуаций организация надлежащего контроля и надзора в различных сферах требовала особого внимания для нормализации социально-экономических и общественно-политических процессов в молодом советском государстве. То есть контрольно-надзорная деятельность вновь с неиз-

бежностью рассматривалась в общем контексте становления и настройки государственного управления в целом.

С государственно-правовой точки зрения наблюдались две разнонаправленные, но взаимосвязанные тенденции. Прежде всего, происходил отказ от старых институтов и механизмов контроля, имевшихся в Российской империи. Одновременно началось становление новых контрольно-надзорных институтов в рамках системы советской власти. Так, в публикациях отмечается, что «после Октябрьской революции Государственный контроль был окончательно ликвидирован. Декретом Совнаркома от 23 (31) января 1918 г. “О центральной контрольной коллегии и местных учетно-контрольных коллегиях и комиссиях” Государственный контроль был заменен Центральной контрольной коллегией, формируемой ВЦИК, а местные контрольные палаты — учетно-контрольными коллегиями, создаваемыми местными советами»¹⁶.

В конституционно-правовой науке действенность контрольных механизмов, созданных и эволюционировавших в советский период нашей истории, оценивается по-разному. Например, С. А. Авакьян в целом довольно критично высказывается об эффективности системы контроля, созданной в нашей стране после социалистической революции: «Что касается контроля народа, официально считалось, что без него никак нельзя, о его значении всегда много говорили и создавали различные штатные контрольные органы в виде рабоче-крестьянской инспекции, государственного контроля, государственно-общественного контроля, народного контроля. Всё это давало мало эффекта, но всё же хоть какая-то иллюзия контроля, сочетающего в себе государственные и общественные начала, существовала». В то же время ученый отмечает, что «было и такое очень действенное средство, как органы партийного контроля (своего рода партийная “инквизиция”, которой часто позволялось вести свое расследование в отношении любого руководителя, увлекшегося “хапанием” народного добра), — его все, в том числе и чиновники, боялись как огня»¹⁷.

¹⁵ Шульженко Ю. Л. Дореволюционная отечественная наука государственного права и современность // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 3. С. 20–21, 40–41.

¹⁶ Чернецкая О. Н. Зарождение и становление института государственного контроля в Российском государстве до 1917 г. // История государства и права. 2011. № 6. С. 48.

¹⁷ Авакьян С. А. Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2016. № 1. С. 7.

Следует отметить, что на протяжении советского периода в аспекте нормотворческой политики в исследуемой сфере государство стабильно уделяло значимое внимание принятию и актуализации правовых актов о контроле и надзоре¹⁸.

Несомненно, следует отметить, что контроль и надзор в советское время носили на себе печать господствующей идеологии, выраженной в конституционных нормах, партийных программах и документах и незримо направлявшей все помыслы ученых-правоведов и государственных деятелей.

В публикациях отмечается, в частности, что «в советский период социальный контроль воспринимался как функционирование государственных и общественных институтов, но при этом приоритетным направлением теории

была разработка проблем государственного контроля. Это было обусловлено спецификой советского государства, когда интересы отдельных граждан были подчинены воле правящего класса, а затем — партийно-государственной номенклатуре»¹⁹.

В издании Российского союза промышленников и предпринимателей «Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России» 2021 г. под редакцией президента РСПП А. Н. Шохина приведены весьма интересные наблюдения о советском устройстве государственного контроля в сопоставлении с современным его пониманием. Авторы указывают, что, с одной стороны, «советская система контроля по своей сути не сильно отличалась от современной»²⁰, но, с другой стороны, «государственный контроль в СССР имел ряд

¹⁸ В первые же годы существования РСФСР было уделено немало внимания созданию нормативной правовой базы в сфере контроля и надзора, были приняты, в частности, декреты Совета народных комиссаров РСФСР от 23.03.1918 «Об учреждении государственного контроля над всеми видами страхования, кроме социального», от 26.11.1918 «О производстве государственным контролем ревизий (правила)», от 02.09.1920 «О надзоре за пользованием пассажирскими поездами (правила)», от 19.07.1921 «Инструкция о порядке открытия и производства всякой торговли и правила надзора за ней», постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре», декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 31.08.1922 «О горном надзоре» и др. В 1928 г. вышло письмо Всероссийского центрального исполнительного комитета от 19.11.1928 № ПУ 74/7 «Об организации систематического контроля над работой милиции и о введении регулярной отчетности милиции перед населением».

В СССР на разных этапах значительное внимание уделялось нормативной правовой базе организации контроля и надзора в различных сферах, например, были приняты постановление Совета народных комиссаров СССР от 16.08.1944 № 1110 «О государственном архитектурно-строительном контроле», постановления Совета министров СССР от 04.09.1959 № 1036 «О государственном контроле за охраной подземных вод», от 14.05.1970 № 325 «Об утверждении положения о государственном контроле за использованием земель», от 29.10.1963 № 1107 «О государственном санитарном надзоре в СССР», от 29.07.1967 № 726 «О государственном энергетическом надзоре в СССР» и др. Отдельного упоминания заслуживает организация народного контроля: были приняты, в частности, Закон СССР от 09.12.1965 № 4224-VI «Об органах народного контроля в СССР», Положение об органах народного контроля в СССР (утверждено постановлением Центрального комитета КПСС и Совета министров СССР от 19.12.1968 № 1020).

На заключительном этапе существования СССР наблюдались разнонаправленные тенденции в регулировании контроля — некоторые виды на союзном и республиканском уровнях фактически упразднялись (например, было принято постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16.06.1990 «Об упразднении органов народного контроля в РСФСР»), а в некоторых сферах предпринимались попытки усилить контроль (например, постановление Совета министров СССР от 05.02.1990 № 110 «О неотложных мерах по нормализации потребительского рынка, денежного обращения и усилению государственного контроля за ценами»).

¹⁹ Киричѐк Е. В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9 (34). С. 1095.

²⁰ Сходство в том, что «специально уполномоченные органы и организации проводили проверки и иные контрольные мероприятия в отношении предприятий (вне зависимости от ведомственной подчиненности), их должностных лиц и граждан, а в случае обнаружения нарушений выдавали обязательные

кардинальных отличий, порождаемых двумя факторами»: во-первых, поскольку в условиях социалистической экономики средства производства находились только в государственной или колхозно-кооперативной собственности, «государственный контроль, осуществляемый в отношении государственных предприятий, учреждений, колхозов и кооперативов, был как бы внутренним контролем “общенациональной корпорации”», а во-вторых, «отличия вытекали из политико-идеологических установок советского государства о том, что руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является КПСС, а общественные организации (профсоюзы, ВЛКСМ и т.д.) в соответствии со своими уставными задачами участвуют в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов»²¹.

Таким образом, общая советская государственно-правовая парадигма, в рамках которой приоритеты выстраивались по вектору от государства через общество к отдельной личности (а не наоборот, от человека через общество к государству, как в рамках, заданных Конституцией Российской Федерации 1993 г.), довольно четко прослеживалась и в сфере организации контроля и надзора — как государственного, так и «народного контроля».

Отметим, что с конституционно-правовой точки зрения весьма значимой вехой в развитии государственного контроля и надзора в позднесоветский период стало создание в 1989 г. Комитета конституционного надзора СССР, собравшегося на первое заседание 15 мая 1990 г. Ученые-конституционалисты рассматривают его как предтечу «не только российского конституционного правосудия, но и всех органов конституционного контроля на

постсоветском пространстве»²². Согласно Закону СССР от 23.12.1989 «О конституционном надзоре в СССР»²³ конституционный надзор в СССР учрежден в целях обеспечения соответствия актов государственных органов и общественных организаций Конституции СССР, конституциям союзных и автономных республик, охраны конституционных прав и свобод личности, прав народов СССР, демократических основ советского общества. Устанавливалось, что конституционный надзор в СССР осуществляют Комитет конституционного надзора СССР (ККН) и органы конституционного надзора союзных и автономных республик; при этом органы конституционного надзора в СССР действуют на основе социалистической законности, коллегиальности и гласности, какое бы то ни было вмешательство в их деятельность не допускается и влечет ответственность в соответствии с законом. Исследователи отмечают, что «несмотря на очевидную ограниченность своих полномочий, ККН был принят ряд важных решений», при этом «многие из правовых позиций ККН СССР оказали влияние на развитие законодательства в России и учитывались в дальнейшем Конституционным Судом РФ при осуществлении своей деятельности»²⁴.

Зарождение новых институтов было неизбежно в условиях смены государственного строя в начале 1990-х гг. При этом менялось и отношение общества к сути и значению контрольно-надзорных механизмов. А. М. Тарасов, например, отмечает: «После завершения периода тотального государственного, партийного и народного контроля советского периода в сознании большинства населения страны понятие государственный контроль ассоциировалось, особенно в начале 1990-х гг., с фискально-полицейскими функциями государства, реализация которых грозит негативными

для исполнения указания и инициировали привлечение виновных лиц к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности». См.: Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России / С. М. Плаксин, В. Д. Казикаев, Д. Р. Алимпеев [и др.]. М. : РСПП, 2021. С. 131.

²¹ Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России. С. 131–132.

²² Митюков М. А., Остапович И. Ю. Предтеча конституционного правосудия на постсоветском пространстве: к историографии Комитета конституционного надзора СССР (1988–1991) // Российско-азиатский правовой журнал. 2020. № 2. С. 37.

²³ Свод законов СССР. Т. 1. С. 44-3. 1990 г.

Закон фактически утратил силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 г.

²⁴ Брежнев О. В. Комитет конституционного надзора СССР: история создания, правовой статус, деятельность // Известия Юго-Западного государственного университета. 2018. Т. 22, № 1 (76). С. 215.

последствиями должностным лицам подконтрольных объектов. Поэтому нельзя признать случайным формирование у государственных органов, общественных организаций и населения устойчивой тенденции к уклонению от всякого рода контроля»²⁵.

Современный период²⁶. На постсоветском этапе стало происходить концептуальное обновление осмысления сущности контрольно-надзорной деятельности в русле становления идей конституционализма и формирования основ конституционного строя, нашедших закрепление в 1993 г. в Конституции РФ.

В литературе высказываются несколько критичные замечания по начальному этапу рассматриваемого периода. Так, характеризуя экономическую и политическую системы России в 1990-х гг., С. А. Авакьян пишет, что «в государственно-политической жизни одним из первых шагов стала ликвидация государственной системы органов народного контроля — как якобы неэффективных. На смену ей сначала ничего не пришло. Правда, далее какие-то контрольные государственные инстанции всё же были созданы, включая Контрольное управление Президента РФ, Счетную палату РФ (как инструмент парламентского финансового контроля) и др.»²⁷. Вместе с тем нельзя отрицать, что после принятия Конституции РФ 1993 г. началось становление принципиально новой системы контроля и надзора, которая постепенно приобрела вид рассматриваемой нами триады — государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Принципиальным новшеством стало появление и развитие муниципального контроля, который отсутствовал как вид в советский период ввиду отсутствия в СССР и РСФСР местного самоуправления как такового. В муниципально-правовых научных исследованиях муниципальный контроль рассматривается как одна из функций местного самоуправления²⁸.

В целом вторую половину 1990-х — 2000-е гг. с конституционно-правовой точки зрения можно охарактеризовать как период постепенного становления и развития правовых основ конкретных видов и сфер государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля и их научного правового осмысления в рамках основных идей и приоритетов, заданных Конституцией РФ. Исследовались как конкретные аспекты различных видов контроля (надзора), так и в целом роль и место контроля с точки зрения конституционного принципа разделения властей. К примеру, в публикациях начала 2000-х гг. встречались выводы, что «государственный контроль институционально не вписывается в механизм разделения государственной власти — ни в качестве одной из ее ветвей (по горизонтали), ни в качестве самостоятельной (и единственной) иерархической структуры (по вертикали). Вместе с тем в системе разделения государственной власти все ее ветви способны эффективно контролировать друг друга *re vera*»²⁹. Происходил научный поиск векторов и концептуальных идей развития различных видов контроля, включая, например, президентский контроль и парламентский контроль, в том числе парламентское расследо-

²⁵ Тарасов А. М. Система государственного контроля в Российской Федерации: организационно-правовые вопросы // Записки Горного института. 2003. Т. 154. С. 288.

²⁶ С учетом ограниченного объема статьи мы сознательно обозначаем здесь весь постсоветский период как современный, хотя для целей детализации конституционно-правового исследования его можно условно подразделить на два этапа: 1) период после принятия Конституции РФ 1993 г. — до системного обновления законодательства о контрольно-надзорной деятельности в 2010-х гг. и 2) собственно современный период, характеризующийся наличием глубоко проработанной законодательной базы государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

²⁷ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 7.

²⁸ См., например: Бышков П. А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 15.

²⁹ Ежов Ю. А. Контрольная функция Российского государства: системно-институциональный аспект // Вестник МГТУ. 2001. Т. 4. № 1. С. 156.

Там же отмечалось, что «контрольная деятельность государства — не разновидность государственной власти, а одна из ее важных самостоятельных функций, которая реализуется рядом в разной степени специализированных институтов. Последние принадлежат либо соответствующим ветвям государственной власти, либо являются структурно обособленными органами, исполняющими различные общегосударственные функции».

вание как его форму³⁰, которые также были не свойственны советской системе контроля (хотя здесь следует оговориться, что имелся институт депутатских расследований³¹, отраженный в советских конституционных нормах с 1936 г.³², но его с современных позиций нельзя в полной мере считать именно *парламентским* контролем, поскольку *советы* не основывались на концепции *парламентаризма*), и обусловлены современными конституционными концепциями разделения властей и парламентаризма.

Системное же становление современной законодательной базы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации во всем ее многообразии произошло в последнее десятилетие³³, в течение которого тщательно проработаны и приняты Федеральные законы от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»³⁴, от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³⁵, от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³⁶, которые — в их взаимосвязи с иными нормативными правовыми актами в сфере контроля и надзора — позволяют говорить о наличии в нашей стране достаточно целостной концептуально новой современной законодательной

основы контрольно-надзорной деятельности, соответствующей идеям и приоритетам, обозначенным Конституцией РФ.

На современном этапе совершенствование государственного контроля (надзора) и муниципального контроля активно продолжается, исходя из приоритетов внедрения рациональных сбалансированных подходов к осуществлению контрольных мероприятий для соблюдения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц и всестороннего обеспечения конституционного правопорядка. Президентом РФ В. В. Путиным по итогам XXV Петербургского международного экономического форума, состоявшегося 15–18 июня 2022 г., было дано поручение Правительству РФ в срок до 15 октября 2022 г. обеспечить подготовку следующего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности, предусмотрев, в частности, отмену контрольных (надзорных) мероприятий и проверок, проводимых в отношении субъектов предпринимательства, деятельность которых не относится к чрезвычайно высокой и высокой категориям риска причинения вреда, расширение применения риск-ориентированного подхода и внесение в законодательство Российской Федерации соответствующих изменений³⁷.

³⁰ См. подробно: Спиридонов А. А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

³¹ Подробнее об этом см. в работе: Спиридонов А. А. Парламентский контроль в Российской Федерации : научно-практическое пособие. М. : Издание Государственной Думы, 2011.

³² Например, в ст. 51 Конституции СССР 1936 г. было закреплено, что Верховный Совет СССР назначает, когда он сочтет необходимым, следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу.

³³ В исследованиях начала второго десятилетия XXI в. относительно специфики периода и назревшего понимания необходимости системного обновления нормативной базы контрольно-надзорной деятельности подчеркивалось, что «важное значение приобретает государственная политика в области совершенствования правовой и организационной базы госконтроля и надзора. Особое значение имеет проблема государственного контроля и надзора как способов и средств достижения эффективности государственного управления. Одним из определяющих элементов формирования функциональной системы государственного управления является обеспечение органов госконтроля законодательной базой, соответствующей требованиям времени» (Коженко Я. В. Правовые особенности государственного и общественного контроля и надзора в политическом режиме переходного типа // Вестник Таганрогского института имени А.П. Чехова. 2010. Специальный выпуск № 2. С. 275). Здесь мы видим осознание четкой связи развития государственного контроля (надзора) с совершенствованием государственного управления.

³⁴ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 08.05.2013.

³⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.07.2014.

³⁶ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 31.07.2020.

³⁷ Пп. «е» п. 1 Перечня поручений Президента РФ по итогам XXV Петербургского международного экономического форума 15–18 июня 2022 г., утвержденного Президентом РФ 20 июля 2022 г. № Пр-1269.

В той же логике в пп. «л» п. 1 названного Перечня поручений поставлена задача определить ключевые параметры льготного режима осуществления деятельности в промышленных кластерах, предусмотрев в

Как справедливо отмечает А. В. Чаплинский, один из соавторов издания РСПП «Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России», «государственный контроль должен достигать поставленной перед ним цели, не оказывая удушающего, чрезмерного негативного воздействия на бизнес. Можно смело утверждать, что качество государственного контроля является прямым индикатором качества государственного регулирования экономики и качества публичного управления в целом»³⁸.

В настоящее время риск-ориентированный подход представляется совершенно обоснованным механизмом, позволяющим избежать чрезмерной контрольной нагрузки, административного давления на лиц, в отношении которых проводятся контрольно-надзорные мероприятия. Соответствующие дальнейшие изменения в законодательстве, направленность которых задана указанным поручением, будут полностью соответствовать конституционным приоритетам всесторонней защиты прав и свобод, экономическим основам конституционного строя России, в том числе смыслу и духу положения ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, согласно которой в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Снижение контрольной нагрузки с помощью рационального риск-ориентированного подхода как раз и относится в широком смысле к механизмам поддержки конкуренции и обеспечения свободы экономической деятельности.

Исключительно точно суть современных взглядов на роль и назначение контрольно-надзорной деятельности выразил заместитель Председателя Правительства — руководитель Аппарата Правительства Д. Ю. Григоренко, выступая в июне 2022 г. на сессии Петербургского международного экономического форума, по-

священной реформированию контрольно-надзорной деятельности: «Прежде чем ставить вопрос о необходимости проведения проверок бизнеса, следует определиться, зачем они нужны. Каковы причины проверок и какие задачи они решают? К сожалению, некоторые надзорные ведомства продолжают воспринимать их как самостоятельную сущность, в то время как они являются инструментом соблюдения правил. При этом этот инструмент может принимать абсолютно незаметную для бизнеса форму. Ведь конечная цель — помочь бизнесу, а не наказать»³⁹. Ориентированность именно на помощь тем лицам, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность, — важная тенденция в современном государственном и муниципальном управлении, которая полностью соответствует развитию важнейших элементов российского конституционализма, прежде всего практическому воплощению идеалов правового государства и максимальному обеспечению всесторонней гарантированности и защищенности прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов субъектов любой легальной экономической деятельности.

Еще одним значимым трендом стало широкое распространение профилактических мероприятий в рамках контрольно-надзорной деятельности. Так, статс-секретарь — заместитель министра экономического развития Российской Федерации А. И. Херсонцев, курирующий в Министерстве научно-экспертное направление по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности, в августе 2022 г. отметил, что «новым трендом во взаимоотношениях контрольно-надзорных органов с бизнесом являются профилактические визиты, которые не предполагают возможность наказания предпринимателя», что в значительной степени связано с тем, что «по поручению Президента в начале марта был введен мораторий на все проверки бизнеса до конца 2022 года»⁴⁰. Отметим, что профилак-

том числе упрощение администрирования работы промышленных кластеров за счет существенного снижения количества контрольных (надзорных) мероприятий и проверок, включая налоговые и таможенные проверки, или полного отказа от них, применения процедур налогового и таможенного мониторинга.

³⁸ Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России. С. 131.

³⁹ См.: Дмитрий Григоренко: Цель надзора — помочь бизнесу, а не наказать // Сайт Правительства РФ. 17.06.2022. URL: <http://government.ru/news/45755/> (дата обращения: 20.08.2022).

⁴⁰ См.: Алексей Херсонцев: в первой половине 2022 года профилактика успешно заменила большинство проверок // Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность : сайт. 03.08.2022. URL: <https://knd.ac.gov.ru/6049/> (дата обращения: 20.08.2022).

А. И. Херсонцев также привел показательную статистику по профилактическим визитам: «Если за второе полугодие 2021 года было совершено 40,8 тыс. таких визитов, то за полгода 2022 года их проведено

тика — это действенный инструмент не только прямого воздействия (довольно «мягкого») на лиц, в отношении которых осуществляется контроль, но и получения адекватной обратной связи, дающей предпосылки к совершенствованию тех или иных аспектов контрольно-надзорной деятельности в стране⁴¹.

Выводы

1. Проведенное исследование показывает, что как в дореволюционный, так и в советский и постсоветский периоды в сфере государственно-правового (конституционно-правового) осмысления государственного контроля (надзора) достаточно четко прослеживаются позиции, отражающие неразрывную взаимосвязь и синтетическое единство государственного контроля (надзора) в различных его аспектах и государственного управления в целом.

С учетом этого предлагаемое нами рассмотрение государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системном единстве во взаимосвязи с вопросами совершенствования и повышения качества государственного и муниципального управления в современной России⁴² опирается на давние государственно-правовые традиции в отечественной правовой науке и практике государственного строительства.

2. В Российской Федерации конституционно-правовое осмысление государственного

контроля (надзора) и практические подходы к его организации существенным образом эволюционировали: отказавшись от советского видения государственного контроля, «окрашенного» единственной господствовавшей идеологией, административно-командной экономической системой и директивным планированием, мы пришли к контролю и надзору, ориентированному на права, свободы и законные интересы лиц, в отношении которых он осуществляется, имеющему своей целью помощь этим лицам и получение от них эффективной обратной связи, что соответствует приоритету их свободной экономической и иной деятельности в рамках конституционного строя России и современного конституционализма как такового. В настоящее время акцент в государственном контроле и надзоре делается на профилактику, основной целью выступает обеспечение безопасности граждан и организаций, **принципиальным же новшеством является становление новой модели государственного контроля, которую можно охарактеризовать как сервисную, партнерскую.**

3. В настоящее время совершенствование как правового регулирования (на законодательном и подзаконном уровнях), так и конституционно-правовых подходов к осмыслению и организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации продолжается; современные векторы заданы концепциями «Государство для граждан»⁴³, клиентоцентричности государственного управ-

уже 157,6 тыс. Это лишь на 25 % меньше, чем число проверочных мероприятий, проведенных в стране за этот же период» — и пояснил: «При этом все профилактические мероприятия для бизнеса носят исключительно добровольный характер — они не могут проводиться без согласия предпринимателя. И при проведении, например, профилактического визита инспектор не вправе требовать представить документы, не может наложить наказание» (там же).

⁴¹ Говоря об обратной связи, следует также упомянуть, что продолжается развитие соответствующего взаимодействия через удобные для граждан и бизнеса электронные площадки: например, в 2022 г. «на портале госуслуг запущен сервис, с помощью которого бизнесмены и граждане могут сообщить о нарушениях моратория на проверки», введенного Правительством РФ с 10 марта 2022 г. (при этом Правительство, по словам Д. Ю. Григоренко, исходило из «необходимости обеспечить баланс между снижением нагрузки на бизнес в сегодняшних условиях и минимизацией рисков угрозы вреда жизни и здоровью граждан, а также безопасности страны»). См.: Дмитрий Григоренко: Правительство продолжает снижать административную нагрузку на граждан и бизнес // Сайт Правительства РФ. 29.04.2022. URL: <http://government.ru/news/45313/> (дата обращения: 21.08.2022).

⁴² См., например: Спиридонов А. А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5. С. 33–45; Спиридонов А. А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. 2022. Т. 75. № 6. С. 48–58.

⁴³ По словам Председателя Правительства РФ М. В. Мишустина, «эта стратегическая инициатива как раз направлена на то, чтобы сосредоточить работу государственных органов вокруг интересов конкретного

ления⁴⁴, расширением риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности и ее профилактической составляющей, а также широким внедрением информационных технологий, электронных площадок и сервисов в сферу контроля и надзора.

Несколько лет назад в рамках предметной работы над новой законодательной базой контрольно-надзорной деятельности, в которой автор настоящих строк принимал непосредственное участие, обсуждался возможный вариант **кодификации законодательных норм о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле**. Возможно, в перспективе, после накопления значительного опыта правоприменения и его тщательного анализа и осмысления, можно будет вернуться к идее кодификации законодательного материала в исследуемой нами сфере с целью придания нормативной базе контрольно-надзорной деятельности еще большей стабильности и систематизированности, соответствующей ее исключительно важному значению в системе современного российского законодательства.

Кроме того, с позиций конституционно-правовой науки отметим, что при сохраняющейся именно **конституционно-правовой основе системного научного осмысления контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации** целесообразно и важно развивать правовое учение о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле в качестве **межотраслевой дисциплины и плоскости для междисциплинарных исследований** с учетом богатого научного опыта и материала в этой области, накопленного и нарабатываемого в сферах теории государства и права, административного права, муниципального права, иных правовых дисциплин, а также в рамках иных наук с учетом значимости для сферы современной контрольно-надзорной деятельности экономических подходов, математического и статистического инструментария и т.д. Именно междисциплинарный подход, на наш взгляд, способен дать существенный синергетический эффект для дальнейшего научно проработанного развития контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. — 2016. — № 1.
2. Алексеев А. С. Русское государственное право : конспект лекций. — М., 1892.
3. Брежнев О. В. Комитет конституционного надзора СССР: история создания, правовой статус, деятельность // Известия Юго-Западного государственного университета. — 2018. — Т. 22, № 1 (76).
4. Бышков П. А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2018.
5. Воронов А. М. Клиентоцентричность в публичном управлении // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». — 2022. — № 03.
6. Ежов Ю. А. Контрольная функция Российского государства: системно-институциональный аспект // Вестник МГТУ. — 2001. — Т. 4. — № 1.
7. Киричëк Е. В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 9 (34).

человека, сделать ведомства более внимательными к его запросам — будь то пенсионер, врач, учитель, работник предприятия или предприниматель». См.: Мишустин назвал «Государство для граждан» новой культурой госуправления // ТАСС. 01.02.2022. URL: <https://tass.ru/obschestvo/13584589> (дата обращения: 21.08.2022).

⁴⁴ См. подробнее, например: Дмитрий Григоренко: Клиентоцентричное государство — это решение проблем человека без его участия // Сайт Правительства РФ. 21.12.2021. URL: <http://government.ru/news/44181/> (дата обращения: 21.08.2022) ; Воронов А. М. Клиентоцентричность в публичном управлении // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». 2022. № 3. С. 117–123.

8. Коженко Я. В. Правовые особенности государственного и общественного контроля и надзора в политическом режиме переходного типа // Вестник Таганрогского института имени А.П. Чехова. — 2010. — Специальный выпуск № 2.
9. Коломытцева О. Н. История зарождения государственного контроля в дореволюционной России // История государства и права. — 2007. — № 7.
10. Конькова Т. Ю. Исторические аспекты надзорно-контрольных функций государственного управления по предупреждению правонарушений // Российский следователь. — 2008. — № 6.
11. Левин Г. С. Становление и развитие государственного контроля (надзора) в России: историко-правовой аспект // Научный вестник Крыма. — 2020. — № 6 (29).
12. Митюков М. А., Остапович И. Ю. Предтеча конституционного правосудия на постсоветском пространстве: к историографии Комитета конституционного надзора СССР (1988–1991) // Российско-азиатский правовой журнал. — 2020. — № 2.
13. Осляков В. Г. История становления и развития государственного контроля в России // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». — 2010. — № 3.
14. Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России / С. М. Плаксин, В. Д. Казикаев, Д. Р. Алимеев [и др.]. — М. : РСПП, 2021.
15. Спиридонов А. А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 5.
16. Спиридонов А. А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
17. Спиридонов А. А. Парламентский контроль в Российской Федерации : научно-практическое пособие. — М. : Издание Государственной Думы, 2011.
18. Спиридонов А. А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 6.
19. Стахов А. И. О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм // Административное право и процесс. — 2018. — № 6.
20. Тарасов А. М. Система государственного контроля в Российской Федерации: организационно-правовые вопросы // Записки Горного института. — 2003. — Т. 154.
21. Хабарин О. М. Генезис системы государственного контроля в Европе и доимперской России // Вестник Московского университета МВД России. — 2020. — № 5.
22. Чернецкая О. Н. Зарождение и становление института государственного контроля в Российском государстве до 1917 г. // История государства и права. — 2011. — № 6.
23. Шульженко Ю. Л. Дореволюционная отечественная наука государственного права и современность // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2013. — № 3.
24. Шульженко Ю. Л. Лекции по русскому государственному праву Н. И. Лазаревского // Труды Института государства и права РАН. — 2021. — Т. 16. — № 3.
25. Шульженко Ю. Л. Первый отечественный учебник русского государственного права // Труды Института государства и права РАН. — 2020. — Т. 15. — № 4.

Материал поступил в редакцию 1 сентября 2022 г.

REFERENCES

1. Avakyan SA. Nekotorye mysli o sostoyanii i perspektivakh konstitutsionno-politicheskogo razvitiya Rossii [Some thoughts on the state and prospects of constitutional and political development of Russia]. *Vestnik moskovskogo universiteta. Seriya 11, Pravo* [The Moscow University Herald. Series 11, Law]. 2016;1. (In Russ.).
2. Alekseev AS. Russkoe gosudarstvennoe pravo. Konspekt lektsiy [Russian State Law. Lecture notes]. Moscow; 1892. (In Russ.).
3. Brezhnev OV. Komitet konstitutsionnogo nadzora SSSR: istoriya sozdaniya, pravovoy status, deyatelnost [The Committee of Constitutional Supervision of the USSR: The history of creation, legal status, activity]. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta* [Proceedings of the Southwest State University]. 2018;22(1(76)). (In Russ.).

4. Byshkov PA. Munitsipalnyy kontrol v Rossiyskoy Federatsii: problemy teorii i praktiki: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk [Municipal control in the Russian Federation: Problems of theory and practice. Author's abstract of the Dr. Sci. (Law) Dissertation]. Moscow; 2018. (In Russ.).
5. Voronov AM. Klientotsentrichnost v publichnom upravlenii [Client centricity in public administration]. *Sovremennaya nauka: aktualnye problemy teorii i praktiki. Seriya «Economics and Law»* [Modern science: Current problems of theory and practice. Series: Economics and Law]. 2022;3. (In Russ.).
6. Ezhov YuA. Kontrolnaya funktsiya Rossiyskogo gosudarstva: sistemno-institutsionalnyy aspekt [The control function of the Russian State: System-institutional aspect]. *Vestnik MGTU [Herald of the Bauman Moscow State Technical University]*. 2001;4(1). (In Russ.).
7. Kirichek EV. Grazhdanskiy (obshchestvennyy) kontrol za deyatelnostyu organov publichnoy vlasti v sfere obespecheniya konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii [Civil (public) control over the activities of public authorities in the sphere of ensuring constitutional rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2013;9(34). (In Russ.).
8. Kozhenko YaV. Pravovye osobennosti gosudarstvennogo i obshchestvennogo kontrolya i nadzora v politicheskom rezhime perekhodnogo tipa [Legal features of state and public control and supervision in a transitional political regime]. *Vestnik Taganrogskego instituta imeni A.P. Chekhova*. 2010;2. (In Russ.).
9. Kolomytseva ON. Istoriya zarozhdeniya gosudarstvennogo kontrolya v dorevolutsionnoy Rossii [The history of the origin of state control in pre-revolutionary Russia]. *Istoriya gosudarstva i prava [History of the State and Law]*. 2007;7. (In Russ.).
10. Konkova TYu. Istoricheskie aspekty nadzorno-kontrolnykh funktsiy gosudarstvennogo upravleniya po preduprezhdeniyu pravonarusheniy [Historical aspects of the supervisory and control functions of the state administration for the prevention of offenses]. *Rossiyskiy sledovatel [Russian Investigator]*. 2008;6. (In Russ.).
11. Levin GS. Stanovlenie i razvitie gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) v Rossii: istoriko-pravovoy aspekt [Formation and development of state control (supervision) in Russia: Historical and legal aspect]. *Nauchnyy vestnik Kryma*. 2020;6(29). (In Russ.).
12. Mityukov MA, Ostapovich IYu. Predtecha konstitutsionnogo pravosudiya na postsovetском prostranstve: k istoriografii Komiteta konstitutsionnogo nadzora SSSR (1988–1991) [The Forerunner of Constitutional Justice in the Post-Soviet Space: Towards the Historiography of the Constitutional Supervision Committee of the USSR (1988–1991)]. *Rossiysko-aziatskiy pravovoy zhurnal [Russian-Asian Legal Journal]*. 2020;2. (In Russ.).
13. Oslyakov VG. Istoriya stanovleniya i razvitiya gosudarstvennogo kontrolya v Rossii [The history of the formation and development of state control in Russia]. *Predprinimatelskoe pravo [Business law. Prilozhenie «Biznes i pravo v Rossii i za rubezhom» Supplement «Business and law in Russia and abroad»]*. 2010;3. (In Russ.).
14. Plaksin SM, Kazikaev VD, Alimpeev DR, Varvarin AV, Dmitrieva NE, Knutov AV, Chaplinskiy AV. *Regulyatornaya politika i kontrolno-nadzornaya deyatelnost v Rossii [Regulatory policy and control and supervisory activities in Russia]*. Moscow: RSPP Publ., 2021. (In Russ.).
15. Spiridonov AA. Gosudarstvennyy, munitsipalnyy i obshchestvennyy kontrol: sodержanie i sootnoshenie ponyatiy s pozitsiy konstitutsionnogo prava [State, Municipal and Public Control: The Content and Correlation of Concepts in the context of Constitutional Law]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(5). (In Russ.).
16. Spiridonov AA. Institut parlamentskikh rassledovaniy v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Institute of Parliamentary Investigations in the Russian Federation: Constitutional and Legal Research. Author's abstract of the Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2008. (In Russ.).
17. Spiridonov AA. Parlamentskiy kontrol v Rossiyskoy Federatsii: nauchno-prakticheskoe posobie [Parliamentary control in the Russian Federation: A scientific and practical guide]. Moscow: State Duma Publishing; 2011. (In Russ.).
18. Spiridonov AA. Sistemnoe edinstvo gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i obshchestvennogo kontrolya kak konstitutsionno-pravovoy printsip [Systemic Unity of State Control (Supervision) and Public Control as a Constitutional Law Principle]. *Lex Russica*. 2022;75(6):48–58. (In Russ.).
19. Stakhov AI. O neobkhodimosti smeny paradigmy otechestvennogo administrativnogo prava pod vozdeystviem konstitutsionnykh norm [On the need to change the paradigm of domestic administrative law under the influence of constitutional norms]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2018;6. (In Russ.).

20. Tarasov AM. Sistema gosudarstvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii: organizatsionno-pravovye voprosy [The system of state control in the Russian Federation: Organizational and legal issues]. *Zapiski Gornogo instituta [Journal of Mining Institute]*. 2003;154. (In Russ.).
21. Khabarin OM. Genezis sistemy gosudarstvennogo kontrolya v Evrope i doimperskoy Rossii [Genesis of the system of state control in Europe and pre-Imperial Russia]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. 2020;5. (In Russ.).
22. Chernetskaya ON. Zarozhdenie i stanovlenie instituta gosudarstvennogo kontrolya v Rossiyskom gosudarstve do 1917 g. [The origin and formation of the institute of state control in the Russian state before 1917]. *Istoriya gosudarstva i prava [History of State and Law]*. 2011;6. (In Russ.).
23. Shulzhenko YuL. Dorevolyutsionnaya otechestvennaya nauka gosudarstvennogo prava i sovremennost [Pre-revolutionary domestic science of state law and modernity]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk [Proceedings of the Institute of State and Law]*. 2013;3. (In Russ.).
24. Shulzhenko YuL. Lektsii po russkomu gosudarstvennomu pravu N. I. Lazarevskogo [Lectures on Russian State law compiled by N. I. Lazarevskiy]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk [Proceedings of the Institute of State and Law]*. 2021;16(3). (In Russ.).
25. Shulzhenko YuL. Pervyy otechestvennyy uchebnyk russkogo gosudarstvennogo prava [The first domestic textbook of Russian state law]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk [Proceedings of the Institute of State and Law]*. 2020;15(4). (In Russ.).