

Дата поступления рукописи в редакцию: 26.02.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-3-225-230

Дата принятия рукописи в печать: 03.04.2026 г.

МАЙДАНЕВИЧ Юлия Петровна,

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры
«Государственное и муниципальное управление» ФГАОУ ВО
«Севастопольский государственный университет»,
e-mail: maidanevich@rambler.ru

ПЕТУХОВА Виктория Викторовна,

старший преподаватель кафедры права и экономической безопасности
Севастопольского филиала РЭУ им. Г. В. Плеханова,
e-mail: mail@law-books.ru

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И ЭВОЛЮЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Аннотация. В статье проводится комплексный историко-правовой анализ становления и эволюции института государственного контроля в России. Актуальность исследования обусловлена необходимостью осмысления исторического опыта в контексте современных административных реформ, направленных на оптимизацию контрольно-надзорной деятельности. Цель работы заключается в выявлении этапов развития контрольной функции, определении особенностей правового регулирования на каждом этапе и установлении тенденций современной реформы. Методологическую основу исследования составляют историко-правовой, сравнительно-правовой и системный методы, позволившие рассмотреть эволюцию контроля в единстве с развитием государства и права.

Проанализированы теоретические истоки контрольной идеи в трудах античных мыслителей (Аристотель, Полибий) и философов Нового времени (Локк, Монтескье), а также взгляды отечественных государствоведов (Чичерин, Градовский). На основе ретроспективного анализа выделены ключевые этапы институционализации контроля в России: возникновение элементов контроля в приказной системе XVI–XVII вв., создание специализированных надзорных и ревизионных органов в ходе петровских реформ (прокуратура, Ревизион-коллегия), развитие системы Государственного контроля в XIX – начале XX в., трансформация контрольных органов в советский период (РКИ, органы народного контроля). Особое внимание уделено современному этапу, связанному с принятием Федерального закона № 248-ФЗ. Рассмотрены такие особенности внедрения риск-ориентированного подхода, приоритет профилактических мероприятий, цифровизация контроля и развитие досудебного обжалования. В заключении выявлены проблемы правового регулирования (размытость понятий «контроль» и «надзор», множественность требований) и обоснована необходимость учета исторической преемственности для дальнейшего совершенствования контрольно-надзорной деятельности в условиях цифровой трансформации государства.

Ключевые слова: государственный контроль, контрольно-надзорная деятельность, профилактика, история государства и права, институт контроля, институционализация контроля, правовое регулирование, риск-ориентированный подход, клиентоцентричность, эффективности контрольно-надзорной деятельности.

MAIDANEVICH Yulia Petrovna,

Doctor of Economics, Associate Professor, Professor,
Department of Public and Municipal Administration,
Sevastopol State University

PETUKHOVA Viktoria Viktorovna,

Senior Lecturer, Department of Law and Economic Security,
Sevastopol Branch of the Plekhanov Russian University of Economics

THEORETICAL AND LEGAL BASIS FOR THE FORMATION AND EVOLUTION OF STATE CONTROL IN RUSSIA: HISTORICAL RETROSPECTIVE AND CONTEMPORARY TRENDS

Annotation. *This article provides a comprehensive historical and legal analysis of the formation and evolution of the institution of state control in Russia. The relevance of the study stems from the need to understand historical experience in the context of modern administrative reforms aimed at optimizing control and supervisory activities. The aim of the work is to identify the stages of development of the control function, determine the specifics of legal regulation at each stage, and establish trends in contemporary reform. The methodological basis of the study consists of historical-legal, comparative legal, and systemic methods, which allow us to consider the evolution of control in conjunction with the development of the state and law. The article analyzes the theoretical origins of the control idea in the works of ancient thinkers (Aristotle, Polybius) and modern philosophers (Locke, Montesquieu), as well as the views of Russian political scientists (Chicherin, Gradovsky). A retrospective analysis is used to identify key stages in the institutionalization of control in Russia: the emergence of control elements in the prikaz system of the 16th–17th centuries, the creation of specialized supervisory and audit bodies during Peter the Great's reforms (the prosecutor's office, the Audit Board), the development of the state control system in the 19th–early 20th centuries, and the transformation of control bodies in the Soviet period (RKI, people's control bodies). Particular attention is paid to the current stage associated with the adoption of Federal Law No. 248-FZ. The article examines such features of the implementation of a risk-based approach, the priority of preventive measures, the digitalization of control, and the development of pre-trial appeals. The conclusion identifies problems with legal regulation (the vagueness of the concepts of «control» and «supervision,» the multiplicity of requirements) and substantiates the need to consider historical continuity for the further improvement of control and supervisory activities in the context of the digital transformation of the state.*

Key words: *state control, control and supervisory activities, prevention, history of the state and law, institution of control, institutionalization of control, legal regulation, risk-oriented approach, client-centricity, effectiveness of control and supervisory activities.*

Введение. В условиях современных административных реформ, направленных на оптимизацию государственного управления и повышение его эффективности, особую значимость приобретает обращение к историческому опыту становления и развития института государственного контроля. Как справедливо отмечают исследователи, анализ генезиса контрольной функции позволяет выявить устойчивые закономерности, определить факторы, влияющие на эффективность контрольных механизмов, и избежать повторения ошибок прошлого [5, с. 195].

Проблематика государственного контроля находится на пересечении нескольких научных дисциплин: теории государства и права, истории государства и права, административного права, теории управления. Такой междисциплинарный характер обуславливает необходимость комплексного подхода к исследованию, учитывающего как эволюцию теоретических представлений о природе и пределах контроля, так и практику институционального оформления контрольных органов [2, с. 96].

Обзор публикаций. Теоретико-правовые основы государственного контроля в России исследовали дореволюционные ученые (Б.Н.

Чичерин, А.Д. Градовский), советские историки (Н.П. Ерошкин) и современные авторы (С.М. Зубарев, А.Ф. Васильева). Существующие работы освещают либо отдельные исторические этапы, либо проблемы современной административной реформы, однако комплексный анализ преемственности контрольной функции отсутствует. Для определения направлений совершенствования действующей системы, регламентированной Федеральным законом № 248-ФЗ, требуется изучение влияния исторически сложившихся традиций на современные правовые механизмы.

Цель настоящей работы заключается в проведении комплексного историко-правового анализа становления и развития института государственного контроля в России, выявлении этапов его эволюции, особенностей правового регулирования на каждом этапе, а также определении тенденций современной реформы контрольно-надзорной деятельности.

Методологическую основу исследования составляют историко-правовой, сравнительно-правовой и системный методы, позволившие рассмотреть эволюцию контроля в единстве с развитием государства и права.

Изложение основного материала. Идея контроля как необходимого элемента государственного управления имеет глубокие исторические корни. Еще в античной философско-правовой мысли были сформулированы фундаментальные положения о значении контрольной функции для обеспечения устойчивости государственного устройства.

Аристотель в «Политике», анализируя различные формы государственного строя, обращал внимание на необходимость контроля за деятельностью должностных лиц. Критикуя отсутствие надлежащего контроля над спартанскими геронтами (старейшинами), философ подчеркивал, что наряду с совершенными законами необходима сила, обеспечивающая стабильность государственного строя, и такой силой выступает контроль [4, с. 375].

Полибий, развивая учение о формах государства, обосновывал идею смешанного правления, при котором различные ветви власти взаимно сдерживают и контролируют друг друга. Эта концепция, позднее получившая название «системы сдержек и противовесов», стала теоретической основой для понимания контрольной функции как неотъемлемого элемента разделения властей [4, с. 87].

В эпоху Нового времени идеи контроля получили дальнейшее развитие в трудах Дж. Локка, обосновавшего необходимость взаимного контроля законодательной и исполнительной властей, и Ш. Монтескье, сформулировавшего принцип, согласно которому «власть должна останавливать власть» [8, с. 305-310].

В отечественной правовой мысли значительный вклад в осмысление контрольной функции внесли такие государствоведы, как Б.Н. Чичерин, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов. Б.Н. Чичерин, анализируя недостатки управления в допетровской Руси, связывал их с отсутствием твердых юридических начал, определяющих права и обязанности должностных лиц, и с отсутствием системного контроля в государственном аппарате [2, с. 102].

Вопрос о моменте возникновения института контроля в России является дискуссионным. Одни исследователи ведут отсчет от Древней Руси, где в княжеской администрации зарождались элементы контрольной деятельности [5, с. 196]. Другие связывают оформление государственного контроля с образованием централизованного государства в XV-XVI веках [10, с. 101].

Анализ исторического развития контроля позволяет выделить следующие основные этапы:

1. Приказной период (XVI-XVII вв.). В процессе объединения русских земель вокруг Москвы создается система приказов – центральных

органов управления, совмещавших административные, судебные и контрольные функции. Как отмечает В.О. Ключевский, приказы постепенно превращались из системы личных поручений в постоянные ведомства с относительно устойчивой компетенцией [2, с. 98; 10, с. 102]. Приказы осуществляли контроль преимущественно в сфере финансового управления: учет доходов и расходов, контроль за сбором податей, ревизия отчетности.

Первой попыткой создания специализированного контрольного органа стало учреждение в 1654 г. Приказа счетных дел, в функции которого входили счетно-ревизионное производство, учет государственного имущества, контроль за расходованием казенных средств [2, с. 98; 5, с. 196]. Однако этот орган просуществовал недолго и не стал полноценным контрольным ведомством.

2. Петровские реформы и создание системы надзорных органов (XVIII в.). Значительный импульс развитие государственного контроля получило в эпоху Петра I. Идеал регулярного государства требовал создания стройной системы управления и контроля. В 1701 г. учреждается Ближняя канцелярия, на которую возлагаются учетные и контрольные функции. В 1711 г. создается Сенат как высший орган управления, наделенный также контрольными полномочиями [5, с. 197].

Важнейшим этапом стало учреждение в 1711 г. института фискалов – системы тайного надзора за деятельностью администрации, а в 1722 г. – прокуратуры как органа гласного и системного надзора за соблюдением законов [7, с. 218; 10, с. 102]. Как отмечает Д.В. Чернышов, в этот период происходит не только организационное, но и содержательное усложнение контрольно-надзорной деятельности, формируются ее основные виды: финансовый контроль, административный надзор, судебный контроль [7, с. 219].

В 1718-1720 гг. создается система коллегий, среди которых особое место занимала Ревизион-коллегия, осуществлявшая ревизию всех государственных счетов [2, с. 99; 5, с. 198]. Таким образом, впервые в России появляется специализированный орган государственного контроля.

3. Развитие системы государственного контроля в XIX – начале XX века. В XIX веке происходит дальнейшее институциональное оформление государственного контроля. По проекту М.М. Сперанского в 1811 г. учреждается Главное управление ревизии государственных счетов, преобразованное позднее в Государственный контроль – центральное ведомство, осуществлявшее ревизию всех

государственных доходов и расходов [7, с. 222; 5, с. 199]. Государственный контроль обладал значительной самостоятельностью, его глава (государственный контролер) входил в состав Комитета министров.

Важной вехой стало принятие в 1892 г. нового «Положения о государственном контроле», которое детально регламентировало порядок осуществления ревизий, ввело принципы документальной ревизии и предварительного контроля и стало основой для деятельности Государственного контроля вплоть до начала XX века. [5, с. 199]. К началу XX века государственный контроль представлял собой разветвленную централизованную систему, осуществлявшую контроль за исполнением бюджета, расходованием средств министерствами и ведомствами.

4. Советский период: трансформация и огосударствление контроля. После 1917 года система государственного контроля подверглась коренной ломке. В первые годы советской власти создается Народный комиссариат государственного контроля (1918 г.), который в 1920 г. реорганизуется в Рабоче-крестьянскую инспекцию (РКИ), призванную соединить государственный и общественный контроль [2, с. 105; 5, с. 200].

В дальнейшем система контроля неоднократно реорганизовывалась: в 1934 г. создана Комиссия советского контроля, в 1940 г. – Народный комиссариат государственного контроля СССР, в 1957 г. – Комиссия советского контроля Совета Министров СССР, в 1962 г. – Комитет партийно-государственного контроля [2, с. 106-107].

Система органов народного контроля обладала широкими полномочиями и сочетала государственные начала с общественной активностью трудящихся. Правовой статус этих органов был детально урегулирован, в частности, Законом СССР от 9 декабря 1965 года «Об органах народного контроля в СССР» и принятым на его основе Законом СССР от 30 ноября 1979 года «О народном контроле в СССР», которые закрепляли их право осуществлять проверки и требовать устранения выявленных недостатков [2, с. 108].

Конституция СССР 1977 г. закрепила положение о том, что контроль за деятельностью государственных органов осуществляется Советами народных депутатов, а также специально создаваемыми органами народного контроля. Система органов народного контроля обладала широкими полномочиями и сочетала государственные начала с общественной активностью трудящихся [2, с. 108].

Как подчеркивает А.А. Спиридонов, в советский период была апробирована модель сочета-

ния различных видов контроля, что составляет важную часть отечественной государственно-правовой традиции [2, с. 109].

Современный этап развития правового регулирования государственного контроля характеризуется поиском оптимальной модели, соответствующей принципам правового государства и рыночной экономики. Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила принцип разделения властей, что предполагает наличие системы сдержек и противовесов, включающей контрольные механизмы. Важнейшим ограничителем контрольной деятельности выступает положение статьи 2 Конституции РФ, провозглашающее человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту – обязанностью государства. Это задает гуманистический вектор всей контрольно-надзорной деятельности.

В 1990-2000-е годы принимается ряд важных нормативных актов, регулирующих контрольную деятельность. В 2008 г. принят Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который впервые детально регламентировал порядок проведения проверок [9].

Принципиально новый этап ознаменовало принятие Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который закрепил такие современные подходы, как:

- риск-ориентированный подход (статья 22, часть 2 Федерального закона № 248-ФЗ), предполагающий дифференциацию интенсивности контроля в зависимости от категории риска;
- профилактика нарушений как приоритетное направление (статья 8, часть 2 Федерального закона № 248-ФЗ), что смещает акцент с карательной функции на предупредительную;
- дистанционный контроль с использованием информационных технологий (статья 57 Федерального закона № 248-ФЗ);
- система досудебного обжалования (глава 9 Федерального закона № 248-ФЗ) [1; 5, с. 201;].

Как отмечается в научных исследованиях современных авторов, современные векторы развития заданы концепциями «Государства для граждан», клиентоцентричности государственного управления и цифровизации контрольной деятельности [3]. Важной тенденцией является унификация законодательства о контроле и распространение единых подходов на все виды контроля.

Важную роль в развитии риск-ориентированного подхода играет утверждение ведомственных перечней индикаторов риска нарушения обязательных требований (например, приказ Ростехнадзора от 23 ноября 2021 г. № 397 или приказ Минтруда России от 30 ноября 2021 г. № 838н). Кроме того, особенности проведения контрольных мероприятий, включая основания для внеплановых проверок, в последние годы существенно корректировались актами Правительства РФ, направленными на снижение административной нагрузки (например, Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336).

В 2023-2025 гг. продолжается совершенствование законодательства в направлении расширения профилактических мероприятий, внедрения индикаторов риска, развития автоматизированных систем контроля [1; 3].

Но, несмотря на значительные позитивные изменения, в сфере правового регулирования государственного контроля сохраняется ряд проблем. Особо остро исследователи выделяют следующие проблемы:

1. Размытость разграничения понятий «контроль» и «надзор» в законодательстве и доктрине [6; 8] Так, законодатель в Федеральном законе № 248-ФЗ использует объединенный термин «государственный контроль (надзор)», не проводя между ними жесткого концептуального различия на уровне дефиниций, что порождает научные дискуссии и сложности в правоприменении [6; 8].
2. Множественность ведомственных требований и отсутствие их системной согласованности [1].
3. Недостаточную разработанность критериев эффективности контрольно-надзорной деятельности [3; 5].
4. Проблемы кадрового обеспечения и формализм при проведении контрольных мероприятий [1; 6].

Устранение проблем в сфере правового регулирования государственного контроля возможно за счет дальнейшей цифровизации контрольной деятельности, развития систем профилактики, внедрения риск-ориентированного подхода в новые сферы контроля, унификации требований к проведению контрольных мероприятий.

Выводы. Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы:

1. Идеи государственного контроля имеют глубокие исторические корни и были разработаны уже в античной философско-правовой мысли. Отечественная правовая традиция развила эти идеи применительно к российским условиям.

2. Институциональное развитие государственного контроля в России прошло длительный путь: от разрозненных контрольных полномочий приказов через создание специализированных надзорных органов в имперский период (прокуратура, фискалат, Ревизион-коллегия, Государственный контроль) к формированию организованной системы государственного и партийно-государственного контроля в советское время и к современной модели, основанной на принципах риск-ориентированного подхода и клиентоцентричности.
3. На каждом историческом этапе правовое регулирование контроля отражало особенности государственного устройства, политического режима и уровня развития экономики. Вместе с тем прослеживается преемственность правовых традиций, учет которых необходим при совершенствовании современного законодательства.
4. Современный этап развития правового регулирования государственного контроля в Российской Федерации характеризуется систематизацией законодательства, внедрением риск-ориентированных подходов, усилением роли профилактических мероприятий и цифровизацией контрольной деятельности.

Дальнейшее совершенствование контрольно-надзорной деятельности требует междисциплинарного подхода, учета исторического опыта и системного анализа правоприменительной практики, что позволит обеспечить баланс между эффективностью государственного управления и защитой прав подконтрольных субъектов в условиях цифрового развития государства.

Список литературы:

- [1] О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ : ред. от 08.08.2024 // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (ч. I). – Ст. 5007.
- [2] Спиридонов А.А. О значимых исторических вехах становления и развития государственного контроля (надзора) в его государственно-правовом осмыслении / А.А. Спиридонов // Lex russica. – 2022. – Т. 75. – № 12. – С. 96-111. – DOI: 10.17803/1729-5920.2022.193.12.096-111.
- [3] Дмитрикова Е.А. Реформирование контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Китая : монография. / Е.А. Дмитрикова, А.А. Трофимов, А.А. Карицкая – СПб. : Изд-во СПбГУ, 2024. – 312 с.
- [4] История политических и правовых учений / под ред. О.А. Омельченко. – М. : Эксмо, 2021. – 576 с.

[5] Нестеров Е.А. Генезис контрольно-надзорной деятельности в контексте этапов развития теоретических и правовых основ государственного управления в России / Е.А. Нестеров // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 10(238). – С. 195-201. – DOI: 10.47643/1815-1337_2024_10_195.

[6] Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления : монография. / С.М. Зубарев – М. : Норма, 2022. – 152 с.

[7] Чернышов Д.В. К вопросу о генезисе контрольно-надзорной деятельности и юрисдикции в России (XVIII - XX вв.) / Д.В. Чернышов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. – 2015. – № 3. – С. 216-224.

[8] Плотников В.А. Генезис контроля в системе публичного управления России / В.А. Плотников, Г.В. Федотова // Теоретические проблемы экономики. – 2015. – № 3. – С. 45-53.

[9] О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ : ред. от 08.08.2024 // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

[10] Крикущенко Е.А. Институт становления государственного контроля в России в досоветский период / Е.А. Крикущенко // Молодой ученый. – 2018. – № 23 (209). – С. 101-102.

[11] Бочкарева Е.А., История становления и перспективы развития контроля как формы юридической деятельности : учебное пособие. / Е.А. Бочкарева, Л.В. Бутко – М. : РГУП, 2019. – 131 с.

[12] Тарасов А.М. Становление и развитие государственного контроля на Руси (дооктябрьский период) / А.М. Тарасов // История государства и права. – 2002. – № 2. – С. 6-15.

References:

[1] On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation: Federal Law of 31.07.2020 No. 248-FZ: rev. of 08.08.2024 //Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2020. – No. 31 (part I). – Art. 5007.

[2] Spiridonov A.A. On significant historical milestones in the formation and development of state

control (supervision) in its state-legal understanding/A.A. Spiridonov//Lex russica. – 2022. – Т. 75. – № 12. – С. 96-111. – DOI: 10.17803/1729-5920.2022.193.12.096-111.

[3] Dmitrikova E.A. Reforming control and supervisory activities: the experience of Russia and China: monograph ./E.A. Dmitrikova, A.A. Trofimov, A.A. Karitskaya - St. Petersburg: Publishing House of St. Petersburg State University, 2024. - 312 s.

[4] History of political and legal teachings/ed. O.A. Omelchenko. - М.: Eksmo, 2021. - 576 p.

[5] Nesterov E.A. Genesis of control and supervisory activities in the context of the stages of development of theoretical and legal foundations of public administration in Russia/E.A. Nesterov//Law and state: theory and practice. – 2024. – № 10(238). – С. 195-201. – DOI: 10.47643/1815-1337_2024_10_195.

[6] Zubarev S.M. Control system in the field of public administration: monograph ./S.M. Zubarev - М.: Norma, 2022. - 152 s.

[7] Chernyshov D.V. On the genesis of control and supervisory activities and jurisdiction in Russia (XVIII - XX centuries) /D.V. Chernyshov//Bulletin of Nizhny Novgorod University named after N.I. Lobachevsky. Series: Social Sciences. – 2015. – № 3. - С. 216-224.

[8] Plotnikov V.A. Genesis of control in the public administration system of Russia/V.A. Plotnikov, G.V. Fedotova//Theoretical problems of economics. – 2015. – № 3. - С. 45-53.

[9] On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control: Federal Law of 26.12.2008 No. 294-FZ: ed. 08.08.2024 //Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2008. - No. 52 (part 1). - Art. 6249.

[10] E.A. Krikushchenkova. Institute for the Formation of State Control in Russia in the Pre-Soviet Period/E.A. Krikushchenkova//Young Scientist. – 2018. – № 23 (209). - С. 101-102.

[11] E.A. Bochkareva, History of formation and prospects of control development as a form of legal activity: a textbook ./E.A. Bochkareva, L.V. Butko - М.: RGUP, 2019. - 131 s.

[12] Tarasov A.M. Formation and development of state control in Russia (pre-October period) /A.M. Tarasov//History of the state and law. – 2002. – № 2. - С. 6-15.

