

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.9

Поиск оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Китая*

А. А. Трофимов, Е. А. Дмитрикова, А. А. Карицкая

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Трофимов, Альберт А., Екатерина А. Дмитрикова, Анастасия А. Карицкая. 2023. «Поиск оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Китая». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 786–803.
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.314>

Одним из аспектов обеспечения публичного интереса является определение порядка организации и осуществления деятельности государства, цель которой заключается в минимизации риска причинения охраняемым законом ценностям вреда, вызванного нарушениями обязательных требований. Достижение обозначенной цели во многом зависит от модели контрольно-надзорной деятельности, которая будет создана и реализована государством. Оптимальная модель контрольно-надзорной деятельности видится как сбалансированная и основанная на конституционных принципах. Авторы статьи рассматривают опыт России и Китая в создании современной модели контрольно-надзорной деятельности и предлагают рассмотреть подходы к их поиску, которые позволили бы не только достичь цели контроля (надзора), но и обеспечить при этом соблюдение баланса интересов государства, общества, отдельных частных лиц. Анализируя с учетом экономических и политических процессов законодательства двух государств, авторы приходят к выводу о том, что такой поиск не завершён в обоих государствах. При этом прослеживается единый подход: в России и Китае в контексте административной реформы законодатель стремится к формированию модели, которая обеспечила бы баланс интересов. В связи с этим авторы обращаются к конституционным принципам осуществления контроля и надзора государством как деятельности, касающейся вмешательства в свободу частного лица. Обнаружено различие в подходах к вопросу реформирования контрольно-надзорной деятельности с точки зрения как динамики изменений, так и системности подходов. Применительно к российскому опыту развитие российского законодательства в сфере контрольно-надзорной дея-

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01756 (<https://rscf.ru/project/23-28-01756/>).

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2023

тельности позволило выявить характеристики изменений и соотношение контрольно-надзорной деятельности в системе с другими видами административной деятельности. Обнаруживается продолжающийся поиск китайским руководством системы правового регулирования контроля и надзора в условиях некодифицированности законодательства, многочисленности подзаконного регулирования, также встречающейся неогласованности и неопределенности правовых норм.

Ключевые слова: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, административная реформа, право Китайской Народной Республики, административное право Китайской Народной Республики, Китай, государственный контроль, баланс интересов, конституционные принципы.

1. Введение

Тема реформирования контрольно-надзорной деятельности в России сохраняет актуальность для исследователей на протяжении последних десятилетий. Интерес ученых и практиков во многом обусловлен тем, что в указанный период с разной интенсивностью предпринимались попытки реформирования системы государственного контроля и надзора как в рамках административной реформы (Мартынов 2010; Мицкевич 2006; Ноздрачев 2006; Ноздрачев 2012; Салищева, Абросимова 2005), так и в рамках реформы соответствующего вида административной деятельности (Старилов 2009). Первично фокус внимания в оценке состояния и перспектив реформирования государственного контроля и надзора в России был сосредоточен на процедурных аспектах организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности (Зырянов 2010; Кононов, Потокин 2006). Гораздо реже внимание уделяется принципам, в соответствии с которыми такая деятельность должна осуществляться (Мартынов 2010), и оценке организации и осуществления государственного контроля и надзора через призму баланса интересов общества и государства (Южаков и др. 2019).

Контрольно-надзорная деятельность предполагает вмешательство в свободу частного лица, поэтому реформирование системы государственного контроля и надзора связано с решением невероятно сложной задачи достижения баланса интересов общества, государства и отдельных частных субъектов. Отметим, что контролируемые лица не отождествляются в настоящем исследовании только с бизнесом в силу того, что и граждане, и органы публичной власти выступают в качестве таковых. Не упрощает решение обозначенной задачи и то многообразие видов контроля, надзора, другой административной деятельности органов публичной власти, предполагающих вмешательство в свободу частного лица, наличие которых на сегодняшний день возможно констатировать. В определении модели контрольно-надзорной деятельности на первый план выходит балансировка интересов. С одной стороны, необходимо обеспечить снижение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, а с другой — сократить административную нагрузку на контролируемых лиц. Одновременно требуется учесть интересы тех, кто не является участником отношений, складывающихся между органами контроля (надзора) и контролируемыми лицами, но определяется в качестве «конечного бенефициара»¹ реформы.

¹ К категории «бенефициаров» относят граждан, поскольку уровень их защищенности от рисков (угроз) зависит от эффективности контрольно-надзорной деятельности (Южаков и др. 2020, 14).

Можно ли признать успешно завершённым поиск законодателями России и Китая современных (действующих) моделей контрольно-надзорной деятельности как в свете конституционных принципов, так и в свете обеспечения баланса интересов? Ответу на этот вопрос посвящено настоящее исследование.

Рассмотрение обозначенной проблемы также представляет интерес в свете изучения опыта Китайской Народной Республики (КНР) (материкового Китая) в проведении административных реформ — такой метод исследования позволит проследить, как исторически родственные правовые порядки с учетом проводимых национальных реформ подходят к регулированию общественных отношений в сфере осуществления государственного контроля, а также оценить влияние административных реформ в КНР на достигаемые успехи в социально-экономическом развитии. Хотя даже в китайской литературе отмечается, что административное право и административное законодательство в КНР еще не находятся на достаточно развитом уровне, значительные изменения в этой области могут быть обнаружены². Признавая приверженность китайского руководства административной реформе в последние десятилетия (с начала политики реформ и открытости), отметим, что основной фокус преобразований сводился к поиску эффективной модели государственного управления через оптимизацию административного аппарата³, распределение и конкретизацию полномочий компетентных органов власти, сокращение расходов на содержание государственных служащих.

Вместе с тем нельзя признать широко распространенным в Китае использование категории «административное давление на бизнес», что связано с рядом причин, основная из которых — стремление китайского государства найти оптимальный, сдержанный уровень государственного контроля за частными субъектами. Об этом свидетельствует, в частности, один из лозунгов китайских реформ: «В экономических вопросах — ослабленный контроль, в политических — усиленный» (Тихвинский 2016, 498)⁴. В свете существующей специфики правовой системы КНР, современного этапа развития законодательства КНР, а также длительного и поступательного обновления китайского регулирования в сфере государственного контроля для целей настоящего исследования интерес представляют отдельные вопросы внешнего сравнения рассматриваемых институтов двух стран при оценке завершенности проводимых реформ.

2. Основное исследование

2.1. Конституционные принципы контроля и надзора государства

Решение вопросов, связанных с поиском оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности, основанной на балансе интересов общества и государства, определением подходов к ее организации и осуществлению, находится в пло-

² См. об этом: (Гудошников 1990, 128–129; и др.).

³ Данные вопросы неоднократно включались в программы отечественных научных исследований (Гудошников 2006; Бородич, Виноградов, Трошинский 2013; и др.).

⁴ Кроме того, «государство освобождало себя от постоянного административного контроля за деятельностью субъектов рынка. Но делалось это по этапам, на протяжении более 20 лет при сохранении контроля за основными отраслями экономики» (Тихвинский 2016, 562).

скости конституционных гарантий. Соблюдение и полноценная реализация прав и свобод человека и гражданина становится главной задачей в установлении нормативных правил организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Заявленный тезис основан на том, что контроль (надзор) государства как вид административной деятельности органов публичной власти представляет собой вмешательство в свободу частного лица, которое следует рассматривать как форму ограничения конституционных прав⁵. А потому требования недопустимости произвольного вмешательства в свободу частного лица⁶, законности и соразмерности вмешательства актуальны применительно к контрольно-надзорной деятельности.

Неоднократно подвергавшееся реформированию российское законодательство о контрольно-надзорной деятельности не сразу и не в полной мере восприняло вытекающие из ст. 2, 8 (ч. 2), 15 (ч. 2), 17 (ч. 1), 18, 34, 45 (ч. 1) Конституции РФ требования о признании, гарантировании и государственной защите прав и свобод (в том числе свободы экономической деятельности), которые определяют смысл, содержание и применение законов, императивно связывающих органы публичной власти. Коренные изменения административного регулирования в указанной сфере, состоявшиеся в 2001 г.⁷, как отмечают специалисты, впервые отразили переход к новой модели государственного регулирования контрольно-надзорных процедур, предполагавшей акцент на их «правоохранительной» составляющей, т. е. на создании механизмов охраны и защиты прав и законных интересов подконтрольных субъектов хозяйственной деятельности (Спиридонов 2022). Данная модель обусловила все последующие шаги по корректировке законодательства, в том числе состоявшегося в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности. Результатом изменений стало непосредственное отражение на нормативном уровне в числе принципов государственного контроля (надзора), муниципального контроля стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц, охрану прав и законных интересов, уважения достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц и т. д.

Формирование правовой модели контрольно-надзорной деятельности, как указывалось ранее, неизбежно сопряжено с поиском баланса частных и публичных интересов при организации и осуществлении государством соответствующих функций. Необходимость поиска данного баланса продиктована как названными конституционными положениями, так и требованием соразмерности ограничений прав и свобод, поскольку реализация контрольно-надзорной деятельности представляет собой вмешательство публичной власти в гарантированные Основным законом свободы экономической и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения имуществом, труда (ст. 34–37 Конституции РФ). Такого рода вмешательство, по существу, является частным случаем ограничения

⁵ Авторы разделяют подход А. В. Должикова к определению вмешательства в свободу частного лица (Должиков 2018).

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 09.06.2015 № 1294-О. Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «Консультант-Плюс». Дата обращения 25 июня, 2023. <http://www.consultant.ru>.

⁷ Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

конституционных прав и свобод, которое в силу ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ может быть осуществлено лишь федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционно значимых ценностей.

Требование о законном ограничении прав и свобод приобретает особое значение в контексте регулирования контрольно-надзорной деятельности, которое в значительной степени отнесено на уровень подзаконных нормативных правовых актов (ст. 3 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; далее — Закон о контроле (надзоре)). Следовательно, именно базовым федеральным законодательным актом должны быть определены не только основополагающие принципы контрольно-надзорной деятельности, но и ее ключевые параметры (виды контрольно-надзорных процедур, сроки, гарантии прав подконтрольных субъектов).

Кроме того, если рассматривать контрольно-надзорную деятельность через призму конституционных критериев правомерного ограничения прав и свобод, то соответствующее законодательство не может не закреплять конкретные меры защиты прав подконтрольных лиц от необоснованного, чрезмерного вмешательства, так как иное было бы несовместимо с перечисленными конституционными свободами, а также вытекающими из Конституции РФ требованиями обоснованности, соразмерности и необходимости ограничения прав и свобод.

Таким образом, с одной стороны, правовое регулирование должно обеспечивать эффективность контроля, т. е. достижение необходимых результатов наименее обременительными для контролируемых лиц способами, позволяющими им не прерывать свою обычную экономическую деятельность. В связи с этим разделяем тезис о том, что мера может считаться необходимой только в том случае, если она обеспечивает достижение адекватного результата и при этом отсутствует возможность воспользоваться иной пригодной мерой, в меньшей степени посягающей на общественный интерес и права лиц, на которых направлено соответствующее воздействие (Штобер 2008, 78).

С другой стороны, сам по себе контроль призван защитить публичный интерес, выражающийся как в обеспечении безопасности деятельности субъектов экономической деятельности, так и в предотвращении новых нарушений обязательных требований с их стороны. В этом проявляется объективная взаимосвязь конституционных прав и свобод и публичных интересов, которые «не просто конкурируют, но находятся в диалектическом взаимодействии, поскольку публичные интересы составляют необходимое условие осуществления прав человека» (Зорькин 2021, 31). Таким образом, необходимо равновесие между конституционными экономическими правами частных лиц и достижением в интересах общества цели контрольно-надзорной деятельности, под которой согласно действующему законодательству (ст. 1 Закона о контроле (надзоре)) понимается минимизация риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований.

Анализируя критерии допустимости вмешательства органов публичной власти в права частных лиц в правовом государстве, Конституционный Суд РФ обращал внимание, что такое вмешательство допускается в рамках реализации законных полномочий соответствующего органа и признается правомерным, если использование этих полномочий удовлетворяет одновременно трем условиям: является

необходимым, преследует публично значимые цели и не приводит к ограничению прав частного лица сверх меры, требуемой для достижения указанной цели (Определение от 08.12.2022 № 3216-О).

Данные условия, вытекающие, по существу, из ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, в контексте дискреции законодателя в определении конкретных видов государственного контроля (надзора), означают, как указывал Конституционный Суд РФ, что осуществляемое регулирование должно соответствовать юридической природе и характеру общественных отношений, складывающихся в сфере государственного контроля (надзора), а вводимые ограничения прав и свобод лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, должны быть соразмерными конституционно значимым целям и, во всяком случае, не создавать препятствий их экономической самостоятельности и инициативе, которая не может ущемляться в том числе в интересах одной лишь рациональной организации деятельности органов власти (Постановления от 18.07.2008. № 10-П и от 29.06.2012 № 16-П). Несмотря на сделанный выше акцент на необходимости защиты прав контролируемых лиц как на воплощении частного интереса, в действительности создание комфортных условий для реализации предпринимательской инициативы частных субъектов направлено и на достижение общественного блага — развитой экономики. Учитывая такую взаимосвязь интересов частных лиц и государства, Конституционный Суд РФ справедливо отмечал, что незаконные действия в отношении субъектов предпринимательской деятельности при проведении проверок способны оказать существенное негативное воздействие как на деятельность самих указанных субъектов и их контрагентов, так и на экономику страны в целом (Определения от 28.02.2019 № 323-О и от 02.10.2019 № 2646-О и от 26.03.2020 № 582-О).

Сформулированные Конституционным Судом РФ правовые позиции, связанные с осуществлением государством контрольно-надзорной функции, подлежат учету не только законодателем при установлении нового регулирования в данной области, но и правоприменительными, в том числе судебными, органами. Практике применения нового законодательства еще только предстоит сложиться, однако уже сейчас можно констатировать, что при конструировании новой правовой модели контрольно-надзорной деятельности законодатель попытался учесть конституционные принципы ее осуществления.

2.2. Развитие законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности

Необходимость формирования нового подхода к организации контроля и надзора государства была обозначена Президентом РФ в 2014 г.⁸, а позднее был определен период реализации реформы контрольно-надзорной деятельности⁹. Ключевые характеристики новой модели — применение риск-ориентированного подхода, приоритет проведения профилактических мероприятий по отношению к кон-

⁸ «Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014». *Российская газета*. 2014. № 278. Дата обращения 25 июня, 2023. <https://rg.ru/2014/12/04/poslanie-site.htm>.

⁹ «Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01.03.2018». *Российская газета*. 2018. № 46. Дата обращения 25 июня, 2023. <https://rg.ru/2018/03/01/stenogramma-vystupleniia-vladimira-putina-pered-federalnym-sobranie.html>.

трольным (надзорным) мероприятиям — были учтены и реализованы законодателем.

Правовой основой новой модели контрольно-надзорной деятельности в России стал Закон о контроле (надзоре)¹⁰. В соответствии с ним были скорректированы положения более ста федеральных законов, в сферу регулирования которых входят вопросы организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности¹¹. Кроме того, Закон о контроле (надзоре) определил структуру нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что Закон о контроле (надзоре) определяет общий порядок организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности в России с учетом разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления: общий, но не единственный в силу того, что законом определены виды контроля, надзора, к организации и осуществлению которых положения Закона о контроле (надзоре) не применяются¹². Отказ от установления единого правового регулирования контрольно-надзорной деятельности демонстрирует преювенциальность законодателя в этом вопросе — разнообразие видов государственного контроля, надзора было и остается фактором, которым обусловлена структура законодательства в данной сфере.

Более того, в отличие от Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 294-ФЗ), положения ч. 3 ст. 1 Закона о контроле (надзоре) не просто ограничивают сферу его применения, а прямо и исчерпывающе указывают виды административной деятельности, которые не отнесены к государственному контролю (надзору), муниципальному контролю, что также исключает возможность применения Закона о контроле (надзоре). Здесь сбалансированность модели контрольно-надзорной деятельности во многом зависит от системного подхода к определению принципов и порядка организации и осуществления соответствующих видов контроля и надзора, иных видов административной деятельности¹³ во избежание избыточного административного регулирования и несоразмерного вмешательства в свободу частного лица. Выводы, приведенные в разд. 2.1 настоящей статьи, относятся к любому виду государственного контроля (надзора), вне зависимости от того, применяются общие или специальные правила его организации и осуществ-

¹⁰ Наряду с данным законом правовую основу реформы обеспечило и принятие Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

¹¹ В профессиональном сообществе часто используется термин «закон-спутник» (Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”»).

¹² Нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих в связи с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора) зависит от сферы, в которой осуществляется контрольно-надзорная деятельность (например, валютный контроль, налоговый контроль, таможенный контроль, надзор за деятельностью саморегулируемых организаций и др., указанные в ст. 2 Закона о контроле (надзоре)).

¹³ Имеются в виду деятельность органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора, производство по делам об административных правонарушениях и др., указанные в ч. 3 ст. 1 Закона о контроле (надзоре).

вления. Следовательно, свобода законодателя в разграничении видов контроля, надзора, определении содержания мер и процедур ограничена конституционными принципами вне зависимости от наличия сформулированных принципов в положениях специальных законов.

Еще одной особенностью развития российского законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности стало существенное расширение пределов подзаконного регулирования. Закон о контроле (надзоре) содержит несколько десятков отсылок к нормативным правовым актам Правительства РФ. Безусловно, подзаконное регулирование в сфере контрольно-надзорной деятельности не тренд последних лет, но объективная необходимость, и законодателем изначально были заданы рамки принятия подзаконных актов в пределах компетенции: «на основании и во исполнение закона», а также «по собственной инициативе». Заметим также, что вопрос о пределах подзаконного регулирования ранее был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, в результате чего нормативные акты Правительства РФ, принятые во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, были определены Конституционным Судом РФ как делегированное регулирование (Постановление от 27.01.2014 № 1-П).

Изменение пределов подзаконного регулирования в сфере контрольно-надзорной деятельности проявилось в том, что Правительство РФ получило право регулировать организацию и осуществление контрольно-надзорной деятельности наряду с положениями закона.

В силу объективных причин¹⁴ с 2020 г. развитие законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности сопряжено с установлением особенностей осуществления контроля и надзора (по видам субъектов, в зависимости от объектов контроля, в связи с возникновением ситуации экстраординарного характера и др.) (Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее — Постановление Правительства РФ № 336)). Так, в условиях глобального вызова, связанного с распространением COVID-19, в целях принятия срочных и экстраординарных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики, были перераспределены нормотворческие полномочия. В результате Правительство РФ получило право принимать решения по тем вопросам, которые уже получили содержательную регламентацию в законе¹⁵. Аналогичный подход законодатель продемонстрировал в 2022 г.¹⁶, наделив Правительство РФ правом принимать решения, предусматривающие особенности регулирования организации и осуществления видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в отношении которых применяются положения Закона о контроле (надзоре) и Закона № 294-ФЗ.

¹⁴ Оперативное регулирование обусловлено необходимостью принятия в 2020 и 2021 гг. мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции, в 2022 г. — мер поддержки в связи с введением в отношении РФ, ее граждан, юридических лиц политических, экономических, иных санкций.

¹⁵ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

¹⁶ Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

Представляется, что установление особенностей в таком случае не должно приводить к снижению уровня гарантий защиты прав и законных интересов частных лиц, в связи с чем срок действия подзаконных актов в части установления особенностей организации и осуществления контроля (надзора) должен быть ограничен, а перечень вопросов установлен исчерпывающим образом. Если в части срока право Правительства РФ принимать указанные решения ограничено законом, то перечень вопросов, по которым законодатель допускает установление особенностей регулирования, отсутствует: при установлении полномочия используется формулировка «в том числе». Полагаем, что такой подход не позволяет в полной мере исключить риски произвольного вмешательства в свободу частного лица.

Среди особенностей развития отечественного законодательства о контроле (надзоре) могут быть обнаружены совпадения, пересечения с развитием этой же сферы регулирования в КНР. Хотя китайский законодатель и не находится в настоящий момент в активной фазе реформирования именно контрольно-надзорной деятельности, данная сфера входит в более комплексную программу реформ административного и экономического законодательства КНР. Текущее направление развития административного законодательства в КНР можно определить исходя, в частности, из относительно недавно озвученных тезисов¹⁷ на XX съезде Коммунистической партии Китая, согласно которым в КНР будут продолжать углублять реформу по упрощению административных процедур, по делегированию полномочий нижестоящим инстанциям при последующем надлежащем контроле, интенсивно проводить реформу системы административного правоприменения, оздоровлять основные критерии административного усмотрения, укреплять механизм контроля над административным правоприменением и наращивать соответствующий потенциал в этой области, со всей серьезностью претворять в жизнь систему ответственности за административное правоприменение и порядок привлечения к ответственности.

Массивы административного законодательства, не являясь кодифицированными как в России, так и в Китае, включают в себя совокупности нормативных актов, регулирующих отдельные сферы и посвященных административным процедурам, лицензированию, оказанию публичных услуг, контролю, надзору, юридической ответственности за совершение административных правонарушений и т. д.

В КНР привычный российскому читателю термин «контрольно-надзорная деятельность» не используется, при этом вопросы осуществления административного контроля закономерно включаются в предмет административного права КНР (Jian Tieyi 2004, 4; Гудошников, Кокорев 2011), хотя и представляют собой довольно узкую сферу отношений: под административным контролем, как правило, понимается осуществление контрольных действий в отношении государственных административных органов и их служащих (ранее регулировалось Законом КНР от 09.05.1997 «Об административном контроле» (в ред. от 25.06.2010), впоследствии отмененным Законом КНР от 20.03.2020 «О контроле»). Основным же предметом регулирования действующего Закона КНР «О контроле» (Алексеенко 2021) выступают отношения по надзору за поведением государственных служащих при

¹⁷ «Полный текст доклада 20-му Всекитайскому съезду Коммунистической партии Китая». Министерство иностранных дел КНР. 2022. Дата обращения 25 июня, 2023. https://www.fmprc.gov.cn/rus/zxxx/202210/t20221026_10792071.html.

осуществлении ими отдельных полномочий на предмет соответствия закону, этике, иными словами, отношения по противодействию коррупции. Одновременно с этим от государственного контроля в КНР следует отграничивать прокурорский надзор, антикоррупционную деятельность, судебный контроль, деятельность по привлечению к административной ответственности, а также иные смежные явления, что также традиционно вызывает у отечественных исследователей вопросы по поводу российского правового регулирования смежных с государственным контролем (надзором) правовых институтов.

Отсутствие в КНР базового закона о контрольно-надзорной деятельности предопределяет развитость видов контроля и вариантов нормативного закрепления гарантий подконтрольным субъектам, видов контрольных мероприятий, порядка их проведения и т. д. В зависимости от того, о каком отраслевом порядке осуществления контрольных мероприятий идет речь, могут обнаруживаться существенные отличия, что не способствует единообразию в правоприменительной практике. При этом в КНР государственный контроль может быть разделен на центральный и местный по критерию органа государственной власти (административного органа), уполномоченного на осуществление контроля, что предопределяет возможность существенного отличия контрольно-надзорной деятельности, проводимой на центральном и местном уровнях.

Тем не менее отсутствие на законодательном уровне хотя бы общих норм о контрольно-надзорной деятельности не означает отказа китайского законодателя от регулирования данной сферы общественных отношений. Система правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в КНР включает в себя акты, посвященные отдельным аспектам регулирования административной сферы отношений (законы КНР 17.03.1996 «Об административных наказаниях» («中华人民共和国行政处罚法»)¹⁸, от 29.04.1999 «О пересмотре административных действий» («中华人民共和国行政复议法»), от 27.08.2003 «Об административных лицензиях» («中华人民共和国行政许可法»), от 30.06.2011 «Об административном принуждении» («中华人民共和国行政强制法») (с изм. и доп. соответственно) и т. д.), а также отраслевые акты, содержащие специальные нормы о порядке проведения контроля).

Массив китайского правового регулирования отношений в области государственного контроля представлен законодательными актами (как правило, принимаются Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей), подзаконными актами на центральном уровне, местным законодательством (принимаемым местными собраниями народных представителей) и местными подзаконными актами (местными народными правительствами и их ведомствами) на местном уровне. Подзаконные акты принимаются в КНР Государственным советом КНР (далее — Госсовет) (административно-правовые акты), а также ведомствами Госсовета, Народным банком КНР, Ревизионным управлением и подчиненными ими органами (ст. 71 Закона КНР от 15.03.2000 «О правотворчестве» («中华人民共和国立法法»)). Как в России, так и в Китае значительная роль в регулировании отношений в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности отведена подзаконному регулированию; общим является подход, при котором та-

¹⁸ Здесь и далее китайское законодательство, если не указано иное, приводится по сайту pkulaw.com. Дата обращения 25 июня, 2023. <https://pkulaw.com>.

кое делегирование полномочий на подзаконный уровень должно сопровождаться определенными ограничениями и возможным контролем за органами, принимающими соответствующие подзаконные акты.

Ранее в КНР даже существовала широкая дискуссия о том, имеют ли административные органы право законодательной деятельности (Гудошников 1990, 133). Сегодня отрицательный ответ на данный вопрос подтверждается как Конституцией КНР 2018 г. («中华人民共和国宪法»), так и Законом КНР от 15.03.2000 «О правотворчестве». Такой ответ тем не менее не означает, что роль издаваемых в рамках предоставленных полномочий подзаконных нормативных актов незначительна.

Относительно небольшое количество законодательных источников в рассматриваемой сфере в КНР закономерно предопределило появление значительного количества подзаконных нормативных актов, в которых восполняется отсутствие законодательных норм либо осуществляется конкретизация довольно абстрактных общих норм закона. Такое разрастание подзаконного регулирования, с одной стороны, позволяет китайским руководителям реагировать на возникающие вызовы, оперативно обеспечивая необходимую нормативную базу для осуществления контроля в какой-либо сфере (например, в сфере профилактики и контроля за распространением новой коронавирусной инфекции), а с другой — приводит к разрастанию количества правовых норм, их несогласованности, дублированию, возможным противоречиям, что, в свою очередь, формально свидетельствует о возможном снижении уровня гарантий прав подконтрольных субъектов, неопределенности правового регулирования.

В связи с этим на текущем этапе развития административно-правовое регулирование в КНР в сфере осуществления государственного контроля представляет собой разрозненную (в отличие от российской послереформенной системы правового регулирования данной сферы) совокупность неоднородных правовых норм, часть из которых не исключает неопределенности своего содержания, а также отсутствия однозначного места в системе других норм (как в парадигме «общая — специальная норма», так и с точки зрения действия нормы в пространстве, во времени и по кругу лиц). Это не позволяет охарактеризовать действующее регулирование системы государственного контроля в КНР в качестве цельного и завершенного института. Значительный сегмент сферы регулирования составляют внутриорганизационные административные отношения, в связи с чем множество норм адресовано не частным контролируемым субъектам, а государственным служащим, административным органам (государственному аппарату). В то же время однородность регулируемых отношений по целому ряду вопросов в условиях разрозненного правового регулирования в КНР и отсутствия общих норм могут служить предпосылками для систематизации китайского законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности; при осуществлении такой систематизации может быть учтен положительный российский опыт. В целом как российский, так и китайский законодатель оставляют за собой возможность настраивания отдельных элементов (норм) текущей национальной модели контрольно-надзорной деятельности.

2.3. Организация и осуществление государственного контроля и надзора в системе с иными видами административной деятельности органов публичной власти

В контексте темы исследования полагаем необходимым, опираясь на характеристику государственного контроля и надзора как деятельности, представляющей собой вмешательство в свободу частного лица, определить ее место в системе с иными видами административной деятельности органов публичной власти. При определении модели контрольно-надзорной деятельности обозначенный подход может быть положен в основу отграничения контроля (надзора) от иных видов административной деятельности, объективной оценки соразмерности контроля и надзора, а также выработки решений, ориентированных на сокращение избыточности административного регулирования.

В административно-правовой науке административно-предупредительные, административно-пресекательные меры включаются в классификационную схему административного принуждения (Еропкин 1963), которая в отдельных исследованиях дополняется и административно-восстановительными мерами (Бахрах 1972, 25–30; Бахрах 2000, 443–449). Сложившиеся подходы к классификации не выглядят бесспорными, в связи с чем нельзя говорить о единстве ученых в вопросе отнесения административно-предупредительных мер к мерам административного принуждения. Основным аргументом против является тезис о том, что предупредительные меры представляют собой обязанности, которые исполняются добровольно и без принуждения¹⁹.

Развитием изложенной позиции можно считать отграничение административно-предупредительных мер от административного принуждения и определение таких мер в качестве административного ограничения (Кононов 2013, 136–137). Однако несмотря на то что административное ограничение в рамках обозначенной позиции характеризуется установлением дополнительных обязанностей в отношении частных лиц на основании ст. 55 Конституции РФ и возможностью применения мер административного принуждения только в случае отказа добровольно исполнить возложенную обязанность, контроль и надзор предлагается сохранить в классификационной схеме административного принуждения (Кононов 2013, 138)²⁰.

Выводы об административно-принудительном характере контрольно-надзорной деятельности можно поддержать только применительно к положениям Закона № 294-ФЗ. Действительно, закон предусматривал проведение проверок по инициативе контрольных (надзорных) органов на основании решений уполномоченных должностных лиц²¹. Согласно Закону о контроле (надзоре), рассматриваемая дея-

¹⁹ Д. Н. Бахрах не разделяет позицию о включении предупредительных мер в систему мер административного принуждения, аргументируя свою позицию тем, что административное принуждение может применяться только в отношении нарушителей. Кроме того, М. С. Студеникина отмечала, что «возникновение обязанности лица помимо его воли не есть еще принуждение» (Попова, Студеникина 1988, 88).

²⁰ Также контроль и надзор рассматриваются в качестве административно-принудительной деятельности (Зырянов 2010, 15; Мартынов 2010, 124).

²¹ Важно уточнить: в редакции до введения положений об организации и проведении профилактических мероприятий Федеральным законом от 03.07.2016 № 277-ФЗ «О внесении изменений

тельность органов публичной власти направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований и осуществляется посредством *профилактики*, оценки соблюдения обязательных требований, выявления нарушений, принятия *мер по пресечению, устранению последствий и/или восстановлению* (ст. 1). В связи с этим обратим внимание на два аспекта.

Во-первых, контрольно-надзорная деятельность осуществляется в числе прочего посредством профилактики, и установленный законом приоритет использования профилактических мероприятий является одной из характеристик сложившейся модели контрольно-надзорной деятельности²². Профилактические мероприятия, установленные Законом о контроле (надзоре), различаются по содержанию. Можно выделить те, которые с очевидностью представляют собой деятельность, связанную с вмешательством в свободу частного лица. Объявление предостережения порождает правовые последствия для контролируемого лица, понуждает его к отказу от реализации выбранного варианта поведения под угрозой возможного привлечения к юридической ответственности²³, а уполномоченные органы ведут учет объявленных предостережений и используют соответствующие данные для осуществления контрольно-надзорной деятельности (ч. 5 ст. 49 Закона о контроле (надзоре)). Обозначенная характеристика профилактики справедлива и в отношении профилактического визита²⁴, в ходе которого закон допускает сбор сведений, необходимых для категорирования объектов контроля (ч. 3 ст. 53 Закона о контроле (надзоре)).

Во-вторых, применительно к мерам пресечения, устранения и/или восстановления норма Закона о контроле (надзоре) содержит отсылку к «законодательству РФ», которым перечисленные меры предусмотрены (ст. 1 Закона о контроле (надзоре)). Таким образом, административная деятельность, целью которой является принудительное прекращение противоправного поведения и создание условий для привлечения нарушителя к ответственности, не входит в сферу применения Закона о контроле (надзоре) или вообще не отнесена законом к государственному контролю (надзору). В результате в правоприменительной практике (п. 46 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.11.2019) возникают спорные вопросы, связанные с разграничением видов административной деятельности и необходимостью определения сферы применения

в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

²² В 2019 г. в рамках Петербургского международного юридического форума были представлены контуры новой модели государственного контроля (надзора), включая применение риск-ориентированного подхода, приоритет проведения профилактических мероприятий по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий («Коновалов: законопроект о госконтроле в РФ сократит требования, но усилит ответственность». ТАСС. 2019. Дата обращения 25 июня, 2023. <https://tass.ru/obschestvo/6439241>).

²³ Рекомендации научно-консультативного совета, утвержденные на заседании Президиума Арбитражного суда Западно-Сибирского округа 19.11.2021 (с изм., утв. Президиумом суда округа 14.01.2022).

²⁴ Особенно в свете установленной Постановлением Правительства РФ № 336 возможности замены плановых проверок профилактическим визитом и выдачи в установленных случаях предписаний по результатам профилактического визита.

административно-процессуальных норм исходя из цели осуществления соответствующих видов деятельности.

Важную роль в поиске оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности и обеспечении баланса интересов в правовом регулировании и правоприменительной практике играет определение законодателем содержания и порядка применения мер контроля и надзора. Сложившаяся в настоящий момент модель контрольно-надзорной деятельности представляет собой не принуждение, а ограничение свободы частного лица, которое осуществляется в системе с иными видами административной деятельности, в том числе административным принуждением. Полагаем, что данный вывод может быть положен в основу решения вопроса о разграничении контрольно-надзорной и юрисдикционной деятельности.

3. Выводы

Результаты исследования показали, что говорить о завершении поиска оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности как в России, так и в Китае преждевременно. Анализ развития национального законодательства исследуемых государств в сфере контрольно-надзорной деятельности, проведенный с учетом экономических и политических процессов, складывающейся правоприменительной практики позволил авторам прийти к выводу о том, что такой поиск не завершен.

Общим для России и КНР является то, что поиск оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности — процесс, сопряженный с административной реформой. Вместе с тем обнаруживается использование различных подходов китайского и российского правопорядков к вопросу реформирования контрольно-надзорной деятельности с точки зрения как скорости изменений, так и системности подходов.

Представляется, что отсутствие в КНР широко распространенной проблемы избыточного административного давления на бизнес является одной из предпосылок успешного экономического развития в последние десятилетия. Реформирование контрольно-надзорной деятельности в КНР будет продолжаться как в направлении поиска эффективной системы правового регулирования, так и в отношении совершенствования отдельных видов контроля, методов, поиска баланса интересов отдельных участников соответствующих отношений.

В России, в отличие от Китая, можно констатировать высокую динамику реализации новых подходов к контрольно-надзорной деятельности, что обусловлено принятием базового закона, регулирующего отношения по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Первичным в построении новой модели стала не оптимизация административного аппарата (как в КНР), а определение порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности, установление гарантий защиты прав контролируемых лиц и формирование нового инструментария осуществления контрольно-надзорной деятельности. Определение процедуры, статуса участников рассматриваемых отношений способствовало повышению уровня защищенности контролируемых лиц. Использование потенциала профилактических мероприятий позволило снизить нагрузку на контролируемых лиц в России.

Ряд отечественных вопросов, которые обозначились задолго до изменения правовых основ, остаются нерешенными, в том числе соотношение общих и специальных норм, сохранение норм, дифференцирующих порядок организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности в зависимости от видов контроля (надзора). Тем не менее анализ состоявшихся изменений, определивших современную российскую модель контрольно-надзорной деятельности, позволяет определить ее как ограничение, деятельность, связанную с вмешательством в свободу частного лица, а потому вне зависимости от вида контроля (надзора) правовое регулирование и дальнейшее формирование правовых норм, основанных на конституционных принципах. Именно сбалансированная, основанная на конституционных принципах модель контрольно-надзорной деятельности представляется оптимальной.

Библиография

- Алексеевко, Александр П. 2021. «Становление надзорной власти в Китае». *Конституционное и муниципальное право* 1: 74–77.
- Бахрах, Демьян Н. 1972. «Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития». Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук, Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства.
- Бахрах, Демьян Н. 2000. *Административное право России*. М.: Норма; Инфра-М.
- Бородич, Владимир Ф., Андрей В. Виноградов, Павел В. Трошинский. 2013. «1-я сессия ВСНП 12-го созыва и новая административная реформа в Китае». *Проблемы Дальнего Востока* 3: 59–65.
- Гудошников, Леонид М. 1990. *Юридическая жизнь в Китае*. М.: Юридическая литература.
- Гудошников, Леонид М. 2006. «Реформирование системы государственного управления в КНР». *Проблемы Дальнего Востока* 4: 36–44.
- Гудошников, Леонид М., Константин А. Кокорев. 2011. «О некоторых теоретических аспектах административного права КНР». *Проблемы Дальнего Востока* 2: 58–63.
- Должиков, Алексей В. 2018. «Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав». *Сравнительное конституционное обозрение* 1 (122): 80–112.
- Еропки, Михаил И. 1963. *О классификации мер административного принуждения. Вопросы административного права на современном этапе*. М.: Юридическая литература.
- Зорькин, Валерий Д. 2021. *Конституционное правосудие: процедура и смысл*. СПб.: Конституционный Суд РФ. Дата обращения 25 июня, 2023. http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Documents/Конституционное_правосудие.pdf.
- Зырянов, Сергей М. 2010. *Административный надзор*. М.: Юриспруденция.
- Кононов, Павел И. 2013. *Проблемы административного права и процесса*. Киров: Аверс.
- Кононов, Павел И., Игорь В. Потокин. 2006. «Административно-правовой статус органов государственного контроля и органов государственного надзора: основные подходы к пониманию и разграничению». *Полицейское право* 1 (5): 14–18.
- Маргынов, Алексей В. 2010. *Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование*. М.: Nota Bene.
- Мицкевич, Людмила А. 2006. «Основные понятия административного права в контексте административной реформы». *Труды Института государства и права Российской академии наук* 2: 45–46.
- Ноздрачев, Александр Ф. 2006. «Административная реформа: законодательный контекст». *Труды Института государства и права Российской академии наук* 2: 11–28.
- Ноздрачев, Александр Ф. ред. 2012. *Правовое регулирование государственного контроля*. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Анкил.
- Попова, Вера И., Марина С. Студеникина, ред. 1988. *Советское административное право*. М.: Юридическая литература.

- Салищева, Надежда Г., Елена Б. Абросимова. 2005. «Административная реформа и административный процесс в России». *Сравнительное конституционное обозрение* 3 (52): 149–162.
- Спиридонов, Андрей А. 2022. «Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении». *Актуальные проблемы российского права* 10: 102–116.
- Старилов, Юрий Н. 2009. «“Избыточное” административное регулирование: способно ли обеспечить законность и порядок в системе публичного управления?» *Правовая наука и реформа юридического образования* 22: 202–229.
- Тихвинский, Сергей Л. 2016. *История Китая с древнейших времен до начала XXI века*. В 10 т., т. 9: *Реформы и модернизация (1976–2009)*. М.: Наука.
- Штобер, Рольф. 2008. *Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок*. М.: Волтерс Клувер.
- Южаков, Владимир Н., Елена И. Добролюбова, Андрей Н. Покида, Наталья В. Зыбуновская. 2019. «Реформа контрольно-надзорной деятельности государства: оценка с позиции граждан». *Вопросы государственного и муниципального управления* 2: 71–92.
- Южаков, Владимир Н., Елена И. Добролюбова, Андрей Н. Покида, Наталья В. Зыбуновская, Елена В. Масленникова. 2020. *Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров*. М.: Дело.
- Jian, Tieyi. 2004. *China's Administrative Law*. Dalian: Dalian Maritime University Press.

Статья поступила в редакцию 24 марта 2023 г.;
рекомендована к печати 2 мая 2023 г.

Контактная информация:

Трофимов Альберт Алексеевич — канд. юрид. наук, ст. науч. сотр.; a.a.trofimov@spbu.ru
Дмитрикова Екатерина Александровна — канд. юрид. наук, доц.; e.dmitrikova@spbu.ru
Карицкая Анастасия Андреевна — аспирант, мл. науч. сотр.; anastasiakaritskaya@mail.ru

Search for the optimal model of control and supervisory activities: The experience of Russia and China*

A. A. Trofimov, E. A. Dmitrikova, A. A. Karitskaya

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Trofimov, Albert A., Ekaterina A. Dmitrikova, Anastasia A. Karitskaya. 2023. “Search for the optimal model of control and supervisory activities: The experience of Russia and China”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 786–803. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.314> (In Russian)

One of the aspects of ensuring public interest is to determine the order of organization and implementation of state activities, the purpose of which is to minimize the risk of harm to legally protected values caused by violations of mandatory requirements. The achievement of this goal largely depends on the model of control and supervisory activities that will be implemented by the state. The authors see the optimal model of control and supervisory activities as balanced if based on constitutional principles. The authors consider the experience of Russia and China in creating a modern model of control and supervisory activities and propose to consider approaches to their search that would not only achieve the goal of control (supervision), but also ensure that the balance of interests of the state, society and individual individuals is maintained. Such a search has not been completed in both states. Actually there

* The research was supported by the Russian Science Foundation, project no. 23-28-01756 (<https://rscf.ru/project/23-28-01756/>).

is a unified approach — in Russia and China the legislator seeks to form a model that would ensure a balance of interests. The authors turn to the constitutional principles of state control and supervision as an activity related to interference with the freedom of a private person. The study revealed a difference in approaches to the issue of reforming control and supervisory activities both in terms of the dynamics of changes and the consistency of approaches. In relation to the Russian experience, the development of legislation in the field of control and supervisory activities allowed to identify the characteristics of changes and the correlation of control and supervisory activities in the system with other types of administrative activities. The Chinese experience reveals the ongoing search by the Chinese leadership for a system of legal regulation in the conditions of uncodified legislation, numerous subordinate regulations and the inconsistency and uncertainty of legal norms.

Keywords: control, supervision, control activities, administrative reform, Chinese law, Chinese administrative law, China, state control, balance interests, constitutional principles.

References

- Alekseenko, Alexander P. 2021. “The formation of the supervisory authority in China”. *Constitutional and municipal law* 1: 74–77. (In Russian)
- Bakhrakh, Dem'ian N. 1972. “Administrative coercion in the USSR, its types and main development trends”. Dr. Sci. abstract, Vsesoiuznyi nauchno-issledovatel'skii institut sovetskogo zakonodatel'stva Publ. (In Russian)
- Bakhrakh, Dem'ian N. 2000. *Administrative law of Russia*. Moscow, Norma Publ.; Infra-M Publ. (In Russian)
- Borodich, Vladimir F., Andrey V. Vinogradov, Pavel V. Troshchinsky. 2013. “The 1st session of the NPC of the 12th convocation and the new administrative reform in China”. *Problemy Dal'nego Vostoka* 3: 59–65. (In Russian)
- Dolzhirov, Aleksei V. 2018. “Is the glass half-empty or half-full? Interference as a form of constitutional rights' limitation”. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 1 (122): 80–112. (In Russian)
- Eropkin, Mikhail I. 1963. *On the classification of administrative coercion measures. Questions of administrative law at the present stage*. Moscow, Iuridicheskaya literatura Publ. (In Russian)
- Gudoshnikov, Leonid M. 1990. *Legal life in China*. Moscow, Iuridicheskaya literatura Publ. (In Russian)
- Gudoshnikov, Leonid M. 2006. “Reforming the public administration system in China”. *Problemy Dal'nego Vostoka* 4: 36–44. (In Russian)
- Gudoshnikov, Leonid M., Konstantin A. Kokorev. 2011. “On some theoretical aspects of administrative law of the People's Republic of China”. *Problemy Dal'nego Vostoka* 2: 58–63. (In Russian)
- Iuzhakov, Vladimir N., Elena I. Dobroliubova, Andrei N. Pokida, Natal'ia V. Zybunovskaia. 2019. “The reform of the control and supervisory activities of the state: An assessment from the perspective of citizens”. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia* 2: 71–92. (In Russian)
- Iuzhakov, Vladimir N., Elena I. Dobroliubova, Andrei N. Pokida, Natal'ia V. Zybunovskaia, Elena V. Maslennikova. 2020. *Assessment of the dynamics of the effectiveness of the control and supervisory activities of the state from the position of citizens as its ultimate beneficiaries*. Moscow, Delo Publ. (In Russian)
- Jian, Teyi. 2004. *China's administrative law*. Dalian, Dalian Maritime University Press.
- Kononov, Pavel I. 2013. *Problems of administrative law and process*. Kirov, Avers Publ. (In Russian)
- Kononov, Pavel I., Igor' V. Potokin. 2006. “Administrative and legal status of state control bodies and state supervision bodies: Basic approaches to understanding and differentiation”. *Politseiskoe pravo* 1 (5): 14–18. (In Russian)
- Martynov, Aleksei V. 2010. *Problems of legal regulation of administrative supervision in Russia. Administrative and procedural research*. Moscow, Nota Bene Publ. (In Russian)
- Mitskevich, Liudmila A. 2006. “Basic concepts of administrative law in the context of administrative reform”. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk* 2: 45–46. (In Russian)
- Nozdrachev, Aleksandr F. 2006. “Administrative reform: Legislative context”. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk* 2: 11–28. (In Russian)

- Nozdrachev, Alexander F., ed. 2012. *Legal regulation of state control*. Moscow, Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii Publ.; Ankil Publ. (In Russian)
- Popova, Vera I., Marina S. Studenikina, eds. 1988. *Soviet administrative law*. Moscow, Iuridicheskaia literatura Publ. (In Russian)
- Salishcheva, Nadezhda G., Elena B. Abrosimova. 2005. "Administrative reform and administrative process in Russia". *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 3 (52): 149–162. (In Russian)
- Stober, Rolf. 2008. *Economic and administrative law. Basics and problems. The world economy and the domestic market*. Moscow, Volters Kluwer. (In Russian)
- Spiridonov, Andrei A. 2022. "Comprehensive reform of control and supervision: Domestic experience in the constitutional and legal dimension". *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* 10: 102–116. (In Russian)
- Starilov, Iurii N. 2009. "'Excessive' administrative regulation: Is it able to ensure legality and order in the public administration system?" *Pravovaia nauka i reforma iuridicheskogo obrazovaniia* 22: 202–229. (In Russian)
- Tikhvinsky, Sergey L. 2016. *The History of China from ancient times to the beginning of the 21st century*. In 10 vols, vol. 9: *Reforms and Modernization (1976–2009)*. Moscow, Nauka Publ. (In Russian)
- Zor'kin, Valerii D. 2021. *Constitutional Justice: Procedure and Meaning*. St. Petersburg, Konstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii Publ. Accessed June 25, 2023. [http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Documents/Конституционное правосудие.pdf](http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Documents/Конституционное_правосудие.pdf). (In Russian)
- Zyrianov, Sergei M. 2010. *Administrative supervision*. Moscow, Iurisprudentsiia Publ. (In Russian)

Received: March 24, 2023

Accepted: May 2, 2023

Authors' information:

Albert A. Trofimov — PhD in Law, Senior Research Scientist; a.a.trofimov@spbu.ru
Ekaterina A. Dmitrikova — PhD in Law, Associate Professor; e.dmitrikova@spbu.ru
Anastasia A. Karitskaya — Postgraduate Student, Junior Research Scientist;
anastasiakaritskaya@mail.ru