

«Контроль» и «надзор» как категории теории права: проблемы определения и разграничения

«Control» and «supervision» as a category of the theory of law: problems of definition and delineation

Ячный Е.С.

Аспирант кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета
e-mail: yachniy1988@gmail.com

Yachniy E.S.

Postgraduate student, Department of Financial Law, Civil and Administrative Procedure, Southwestern State University
e-mail: yachniy1988@gmail.com

Аннотация

Данная статья посвящена исследованию понятий «контроль» и «надзор», как категорий теории права. В статье анализируются различные подходы к определению указанных понятий с точки зрения теории государства и права, а именно контроль и надзор как элементы системы управления государством. Также в статье поднимается вопрос о разграничении понятий «контроль» и «надзор» как в теории, так и на практике. В статье также анализируются контрольно-надзорные полномочия отдельных органов государственной власти.

Ключевые слова: контроль, надзор, контрольный орган, контрольно-надзорные полномочия, теория права, контроль как элемент управления.

Abstract

This article is devoted to the study of the concepts of "control" and "supervision" as categories of the theory of law. The article analyzes various approaches to the definition of these concepts from the point of view of the theory of state and law, namely, control and supervision as elements of the state management system. The article also raises the question of differentiating the concepts of "control" and "supervision" both in theory and in practice. The article also analyzes the control and supervisory powers of individual government bodies.

Keywords: control, supervision, control body, control and supervisory powers, theory of law, control as an element of management

В начале исследования необходимо акцентировать внимание на том, что в теории государства и права, как и в любой другой науке, не все используемые понятия являются равнозначными, так как по-разному влияют на развитие теории и истории государства и права. Стоит отметить, что в современной научной юридической литературе понятия именуют, как «термины», «определения», «правовые понятия», «понятия юридической науки», «правовые категории», «категории юридической науки», схожую ситуацию можно встретить и в отраслевых юридических науках. Важно понимать, что правовыми понятиями (определениями, категориями, терминами) именуются те, которые *имеют легальное определение в законодательстве*, понятиями, терминами и категориями юридической науки только те, которые *сформулированы и обоснованы в научной*

юридической литературе, но не имеющие легального определения в законодательстве. Как правило, это свойственно вновь созданным понятиям и вновь возникшим общественным отношениям, которые законодательство еще не успело отрегулировать, при этом в науке эти отношения уже исследуются и анализируются. В качестве примера можно привести понятие «криптовалюта», которое в литературе и обиходе существует достаточно давно, а в законодательстве появилось сравнительно недавно.

Если с правовыми понятиями, категориями и терминами и категориями (понятиями, терминами) юридической науки все более-менее понятно, то почему одни юридические термины именованы как «понятия», а другие как «категории», с этим стоит разобраться более подробно.

Как все понимают, термины и понятия используют все без исключения науки, и не все они являются равноценными по своему значению для каждой конкретной науки. Означает это то, что важность каждого понятия, для той или иной науки, тоже разная. Так, вот в юридической науке отдельные понятия, которые наиболее важны и значимы, возводятся в ранг *категорий*.

Советский ученый – теоретик права А.М. Васильев в своем научном исследовании под названием «Правовые категории» определил то, что научные категории имеют разное содержание и по-разному влияют на науку. Одни выступают в качестве метода научного познания, являясь центром аккумуляции научных знаний, другие выступают опорными пунктами познания. Третьи дают возможность расширить горизонты мышления в отношении тех или иных явлений, помогают анализировать процессы, происходящие в практической деятельности. Однако самое главное назначение научных категорий заключается в создании условий для развития науки в целом [7].

Философ И.Д. Андреев дает следующее определение категории, а именно категории – это понятия, которые «отражают основные свойства сравнительно небольшого класса предметов. В этом смысле мы можем назвать их частнонаучными понятиями. Но есть такие понятия, в которых выражены существенные свойства, связи, отношения, принадлежащие всем или почти всем предметам, явлениям, изучаемым данной наукой. Такие наиболее общие понятия называют категориями» [1, с. 177]. То есть, получается, что по аналогии с философскими, *правовые категории также могут быть общие и частные*, а применительно к юридическим наукам, их необходимо разделять на *категории правоведения или категории теории права и на категории конкретной отраслевой юридической науки* (уголовного права, гражданского права, экологического права и т.д.). В этой связи важно обратить внимание на то, что для данного диссертационного исследования более значимы именно категории теории права.

А.М. Васильев справедливо отмечает, что «правовая теория познает правовые взгляды и нормы права через анализ закономерностей общественного развития вообще и государственно-правовых процессов в особенности» [7, с. 85]. В этой связи важно определиться с тем, относятся ли категории «контроль» и «надзор» к категориям теории права или правоведения, или являются в связке с другими понятиями категориями отраслевых юридических наук. Так, например, категория «экологический контроль» может быть категорией экологического права, «финансовый контроль» категорией финансового права и т.д.

Современный ученый-административист К.С. Бельский справедливо отмечает, что «система категорий современного российского права подлежит постоянной трансформации» [4, с. 69]. Однако важно понимать, что указанная трансформация не должна влиять на утрату первоначального значения того или иного понятия или термина, а лишь должна быть направлена на уточнение их содержания и определения.

Итак, категории представляют собой базовые (родовые) понятия, которые могут выступать в качестве системообразующих элементов целой группы схожих общественных отношений и должны быть направлены на формирование профессионального мышления. В этой связи, по мнению автора, «контроль» и «надзор» можно рассматривать в качестве

категорий теории права, так как они определяют особенности значительной части общественных отношений и имеют существенные особенности в своей организации и правовом регулировании. Более того, контроль и надзор выступают родовыми понятиями для производных от них отраслевых понятий, таких как уже ранее упоминавшийся «экологический контроль», а также «прокурорский надзор», «налоговый контроль», «таможенный контроль» и т.д.

Стоит отметить, что понятие «контроль» достаточно часто в настоящее время встречается как в нормативных правовых актах, так и в научной литературе (не только юридической, но и исторической, экономической, социологической, технической). Встречается это понятие и в бытовой разговорной речи. В целом можно сказать, что термин «контроль» уже давно стал обыденным в российском обществе и, как правило, не имеет двойного толкования. Свою содержательную особенность термин «контроль» приобретает, как уже указывалось ранее, в словосочетании с другими понятиями, конкретизирующими его содержание («экологический контроль», «технический контроль», «финансовый контроль» и т.д.).

Следующим важным вопросом, который вызывает споры в научной юридической среде, является вопрос соотношения и разграничения понятия «контроль» и понятия «надзор». С одной стороны, данный вопрос не является столь принципиальным для современной правовой системы, но, с другой стороны, имеет значения для ряда исследователей этих институтов, как в целом в юридической науке, так и в рамках теории права и государства.

Как справедливо отмечает Я.А. Гейвандов, «в отечественной юридической науке концепция соотношения контроля и надзора разработана довольно подробно. И контроль, и надзор в теории российского права, в правоприменительной практике имеют самостоятельное значение и собственное содержание» [9, 26].

Как справедливо отмечает В. Четкин, контроль представляет собой «объективное явление, категория материальных отношений, проявляющаяся в результате целенаправленной деятельности людей и выражающая степень соответствия эталонного состояния объекта контроля реально выявляемому его состоянию (возможно, деформированному по ряду параметров)» [17].

Стоит отметить, что термин «контроль» в российском законодательстве, а также различной, в том числе научной литературе встречается достаточно часто, его употребляют все без исключения науки, такие как социологические, экономические, на и конечно юридические, и все закладывают в него свой особый смысл. В этой связи важно отметить, что, несмотря на частое использование понятия «контроль», по-прежнему единого подхода к его определению ни в науке, ни на практике, до сих пор не выработано.

Как справедливо отмечает в своей работе И.Б. Лагутин, существующие в науке подходы к определению контроля «не столько нацелены на попытку дать универсальное понятие контроля, сколько являются подтверждением различных направлений научных знаний – философских, управленческих, экономических, юридических и прочих. Но если для других наук разница в толковании понятия не имеет важного практического значения, то для права (нормы закона не должны содержать двойное толкование) четкое однозначное определение термина «контроль» необходимо» [11].

По мнению автора, при определении понятия «контроль» в России необходимо обозначить его основное предназначение – это *повышение эффективности управления каким-либо явлением или процессом*, т.е. рассмотрение института контроля как элемента управления. Стоит отметить, что контроль особенно важен именно для системы именно публичного (как государственного, так и муниципального) управления и публичной власти (в соответствии с п. 2 ст. 80 Конституции РФ «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и

государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в *единую систему публичной власти*» // Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020), в настоящее время публичное управление и публичную власть невозможно представить без разветвленной и многоуровневой системы контроля.

Подводя промежуточный итог, можно отметить, что отличие контроля и надзора в системе публичного управления заключаются, во-первых, в том, что *контрольные полномочия в Российской Федерации реализуют все без исключения ветви власти*, а надзор осуществляют исключительно органы исполнительной власти и Прокуратура Российской Федерации. Во-вторых, контроль направлен не только на выявление нарушений и недостатков, но и в отличие от надзора на выработку механизмов их предотвращения в дальнейшем.

Стоит отметить, что в системе государственного управления СССР существенное значение имел *народный контроль*, как выражающий «интересы и волю всего народа». В тот период времени было устоявшееся мнение, что «право контроля принадлежит самому народу, как единственному хозяину страны», а «органы народного контроля, являясь одной из важных форм социалистической демократии, занимают решающее место в советском контроле. Через эти органы люди осуществляют право контроля в области хозяйственного и культурного строительства, активно участвуют в управлении делами государства» [12]. В настоящее время на смену понятию «народный контроль» в науке и практике принято использовать понятие «общественный контроль». Так, в 2014 г. в России принят Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [15]. В ст. 4 данного закона указано, что под общественным контролем понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» [15].

Важно понимать, что советский «народный контроль» и современный «общественный контроль» это важнейший институт, направленный на улучшение качества государственного и муниципального управления в стране, при условии его реального, а не формального осуществления. Именно на повышение качества управления должен быть направлен контроль.

Так, по мнению специалиста по теории управления Г.В. Атаманчука «главное для субъекта государственного управления и его отдельных компонентов – найти в управляемых объектах управляющие и контрольные параметры, а также "критические" (болевые) точки, воздействуя на которые можно сохранять или преобразовывать их состояние». Контроль Г.В. Атаманчук он относит к общим функциям управления, помимо него к ним он относит: организацию, планирование, регулирование и кадровое обеспечение [2].

По мнению исследователя в области административного права и административной деятельности Д.Н. Бахрака «Суверенное управление – это управление "принуждающее" (правоохранительное, атакующее, "нападающее", ограничивающее права субъектов права, жесткое), т.е. применяющее меры административного принуждения. В данном случае контрольно-надзорные органы и должностные лица применяют меры обеспечительного, предупредительного, пресекающего, наказательного и восстановительного характера. Здесь возможно временное ограничение реализации прав и свобод граждан, права распоряжения объектами собственности физических и юридических лиц. Принудительное управление осуществляется в основном полицейскими и другими контролирующими

органами, в задачи которых входит обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главным принципом «принуждающего» управления является законность» [3]. То есть, по его мнению, важнейшим отличием контроля в системе управления является возможность в рамках контроля осуществлять принуждающее воздействие на субъектов системы управления.

Как справедливо подчеркивал Г.И. Петров, «Контроль исполнения присущ всем формам государственной и общественной деятельности», более того, он обращал внимание на то, что «государственное управление представляет собой юридически-властную деятельность», и этим признаком обладают и все иные формы государственной деятельности. Осуществляющие их органы также имеют право в пределах своих полномочий издавать юридические обязательные акты, обеспечивать их реализацию путем применения мер воспитания, убеждения и поощрения, осуществлять надзор (контроль) за исполнением требований юридических актов и защищать их от нарушения путем применения в необходимых случаях мер государственного принуждения» [13, с. 13].

По мнению Ю.Н. Старилова, также относит контроль к функциям государственного управления, помимо него к ним относит подбор, расстановку, аттестацию кадров, учет и контроль, применение мер принуждения и поощрения, дисциплинарные воздействия, прогнозирование, планирование, финансирование в той или иной мере осуществляют многие органы государства: суд, прокуратура, представительные органы публичной власти. Данный вид управления в указанных государственных органах можно назвать внутренним управлением, т.е. управлением внутри системы органов самостоятельной ветви государственной власти [14, с. 157].

В.Е. Чиркин указывает, что «государственный контроль присущ не только специализированным органам, но в виде общего государственного контроля он присущ высшим органам государственной власти, является одной из важнейших сторон их деятельности» [18, с. 102].

Стоит отметить, что в юридической науке попытки разграничения понятий «контроль» и «надзор» предпринимаются постоянно. Так, в настоящее время можно встретить достаточно много работ, посвященных этой проблеме.

Как справедливо отмечает в своей работе В.П. Беляев, решение проблемы разграничения понятий «контроль» и «надзор» «во многом определило бы дальнейший научный поиск в направлении установления природы, сущности и содержания (включая функции, признаки, принципы и т.п.) как контроля, так и надзора, позволило бы законодательно более четко определиться с терминологией, а также создать соответствующую юридическую практику правоприменительной деятельности контрольных и надзорных органов, наполненную их реальной функциональной принадлежностью. Также он указывает, что в настоящее время по-прежнему есть потребность и необходимость в конкретизации указанных понятий, так как в масштабах государства явно просматривается озабоченность недостаточно эффективным контролем и надзором. Более того, по мнению В.П. Беляева, «законодатель по-прежнему не стремится развести эти понятия, смешивает их, употребляет как синонимы» [6, с. 199].

Стоит отметить, что в современной научной литературе по теории государства и права встречается целая научная дискуссия на предмет разграничения понятий «контроль» и «надзор». В данную дискуссию вступили такие авторы, как В.П. Беляев [6] и М.Н. Кудилинский [10].

М.Н. Кудилинский стоит на позициях отсутствия существенной разницы между понятиями «контроль» и «надзор». В.П. Беляев же считает, что требуется законодательно более четкое разграничение указанных понятий, и это имеет существенное значение для развития указанных правовых институтов. Так, М.Н. Кудилинский указывает, что «разделение понятий "контроль" и "надзор" в настоящее время лишено практического смысла», не является обоснованной. Так, его размышления сводятся к тому, что

«данная проблема представляется полностью надуманной и потерявшей актуальность. Понятия "контроль" и "надзор" современный законодатель использует как синонимы. Прокурорский, санитарно-эпидемиологический и ветеринарный надзор, но фитосанитарный контроль. Например, карантин животных и карантин растений не настолько отличаются друг от друга, что первый следует с научных позиций обозначать словом "надзор", а второй – словом "контроль"» [10]. Также он указывает, что в советский период полной ясности в соотношении контроля и надзора не наблюдалось, а исследователи также сетовали на отсутствие единообразия в нормативных актах [10].

В.П. Беляев рассматривает контроль и надзор через призму юридической деятельности, а именно, по его мнению, с одной стороны, «контроль – это неотъемлемый элемент функции государственного управления, составная часть всякого рода работ, а с другой стороны, самостоятельная функционально обособленная деятельность, получающая, в свою очередь, выражение в сознательной, целенаправленной, положительно организующей деятельности творческого характера». Одновременно по отношению к основным функциям государства контроль является функцией вспомогательной, вторичной и объективно необходимой. Таким образом, сущность контроля заключается в том, что уполномоченные на то органы и их должностные лица, используя предусмотренные законом организационно-правовые формы, способы и средства, выясняют, соответствует ли деятельность органов и лиц закону, а также различного рода требованиям, регламентам, правилам, условиям и т.п. и поставленным перед ними задачам; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонения от поставленных целей и способов их достижения; принимают меры по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных [6]. По его мнению, «контроль и надзор (в широком смысле) являются самостоятельными автономными государственно-значимыми формами (видами) юридической деятельности» [5].

Важно понимать, что исключительно государство может и должно обладать монополией на юридическую деятельность. Деятельность вообще представляет собой реализуемые людьми определенные действия, направленные на изменение чего или кого-либо. Юридическая же деятельность как разновидность общей деятельности, несомненно, имеет свою определенную специфику, которая заключается, как уже отмечалось ранее в том, что, во-первых, государство имеет определенное главенствующее значение при ее реализации, во-вторых, направлена данная деятельность на определение и последующую защиту прав, свобод и законных интересов, а также на выполнение имеющихся обязанностей. По своей сути, юридическая деятельность это любые законные и имеющие правовые последствия незаконные действия неограниченного количества субъектов, связанные и направленные на реализацию их прав и законных интересов.

Несомненно, контроль является разновидностью или определенной формой юридической деятельности. Вообще *контроль представляет собой всегда деятельность, не бывает контроля не в форме деятельности*. Создание контрольного органа не гарантирует наличие контроля, так как данный орган для реализации своих полномочий обязан проводить контрольно-надзорные мероприятия, если мероприятия не проводятся, то и нет контроля, а есть только орган контроля. Как ни странно, но на практике такое встречается достаточно часто, а прокуратура в порядке надзора как раз следит за тем, чтобы государственные и муниципальные органы или наделенные ими учреждения реализовывали свои, в том числе и контрольные, полномочия.

Стоит отметить, что в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее ФЗ от 31.07.2020 № 248-ФЗ) понятия «контроль» и «надзор» предметно не разделяются. Так, в ст. 1 «Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль в Российской Федерации» определено, что «под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации»

Федерации (далее – государственный контроль (надзор), муниципальный контроль) в целях настоящего Федерального закона понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений» [16].

Также в законе определено, что «Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований» [16].

То есть, в законе определено, что контроль и надзор – это *деятельность уполномоченных органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований*. Получается, что главная цель контроля и надзора – предупреждение, выявление и пресечение нарушения обязательных требований. Получается, что первичным является именно предупреждение.

По мнению автора данной работы, в основе разграничения понятий «контроль» и «надзор» должны быть заложены два критерия, во-первых, это целеполагание, а, во-вторых, это методы его осуществления. То есть, определение с какой целью осуществляется контроль и надзор и с помощью каких методов они осуществляются.

Д.Н. Бахрах также считает контроль важнейшим видом «обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений» [3, с. 743].

Э.А. Вознесенский подчеркивал, что «весьма важным обстоятельством является наделение субъекта контроля правом принимать решения, обязательные для администрации проверяемых предприятий, организаций и учреждений. Только в том случае контроль может оказывать активное воздействие на ход воспроизводства» [8, с. 30].

Иной точки зрения придерживается М.Н. Кудилинский, который считает, что «правовые последствия контрольных процедур не имеют принципиального значения, а привлечение к ответственности, является результатом контрольных процедур, но не их частью. Более того, по его мнению «юридические последствия выявленного нарушения одинаковы, независимо от того, выявлено оно в результате контрольных процедур, надзорной деятельности, если предположить, что она отличается от контрольной, или непосредственно обнаружено уполномоченным должностным лицом. Было бы абсурдно ставить правовую оценку деяния или устранение его последствий в зависимость от того, кто и при каких обстоятельствах его обнаружил и задокументировал. А ведь именно это произойдет, если согласиться с аргументом о различных правовых последствиях контроля и надзора. Виновные лица должны быть привлечены к ответственности, недостатки – исправлены, а ущерб – возмещен» [10].

Подводя итог, можно заключить то, что понятия «контроль» и «надзор» являются базовыми категориями теории права, а производные от них словосочетания, такие как прокурорский надзор, финансовый контроль, экологический контроль и т.д., могут выступать специализированными категориями отраслевых юридических наук.

Во-первых, понятия «контроль» и «надзор» являются системообразующими категориями, так как являются определяющими для большого количества общественных отношений, урегулированных нормами самых разных отраслей российского права.

Во-вторых, понятия «контроль» и «надзор» схожие правовые категории, однако они имеют небольшие отличия. Стоит отметить, что в практике, как проверяющие субъекты, так и проверяемые, не всегда понимают разницу между контролем и надзором, так как зачастую проверочные мероприятия проходят в схожей форме и близкие по содержанию. Более того, в правоприменительных документах употребляются следующие названия проверочного мероприятия – «проверка», «экспертно-аналитическое мероприятие».

В-третьих, с точки зрения теории права, можно сказать, что контроль содержательно более широкое по сравнению с надзором понятие. Главное отличие контроля заключается в том, что помимо надзора за законностью, контроль предусматривает выявление отклонений от заданных параметров, а у контрольных органов часто имеется возможность влияния на процесс устранения выявленных нарушений. Надзор же представляет собой исключительно слежение за законностью выполнения норм права и не более того. Примером надзора может послужить полномочие органов Прокуратуры РФ по надзору за соответствием, например, нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации положениям федеральных нормативных правовых актов. Так в случае выявления несоответствия Прокуратура РФ не имеет возможности самостоятельно отменить действующий нормативный правовой акт, а может лишь выдать предписание законодательному органу, чтобы он внес соответствующие изменения в закон, или обратиться в суд и признать принятый нормативный правовой акт незаконным или целиком или в части, противоречащей федеральному законодательству.

В-четвертых, также важно отметить, что существенной особенностью правового регулирования контроля в Российской Федерации является то, что органы контроля наделяются административно-властными полномочиями, что выражается в возможности привлечения подконтрольных субъектов к ответственности за нарушения законодательства.

В-пятых, спорным является вопрос применения контрольным органом мер принуждения в отношении проверяемых. В первую очередь, это касается контроля над субъектами предпринимательской деятельности. Так, в конце 90-х годов после возникновения негосударственного образования в России целью проверок негосударственных вузов было разъяснение правил организации делопроизводства, помощь в налаживании работы образовательной организации. В настоящее же время Рособрнадзор может лишить лицензии, приостановить прием в образовательную организацию, привлечь к административной ответственности. Схожие полномочия, а реализуются по-разному. При отсутствии возможности привлечения к ответственности не реализуется функция «общей превенции», когда не нарушается законодательство под угрозой наказания. В настоящее время контроль обладает функцией принуждения. Вопрос о том, какие конкретно меры воздействия на подконтрольных субъектов необходимо устанавливать и применять, является предметом дискуссии, как и насколько суровыми должны быть меры принуждения. Целью применения санкции всегда должно быть улучшение работы механизма. Если качественные улучшения не происходят, применение санкции не имеет никакого смысла. Санкции должны воздействовать на виновного, стимулировать устранение недостатков и улучшение работы. Однако в правоприменении часто встречается практика привлечения к ответственности с целью выполнения показателей по количеству выявленных нарушений, а не с целью профилактики, более того государственные органы становятся заинтересованными в том, чтобы как можно больше нарушалось законодательство, что позволит больше выявить нарушений.

Литература

1. *Андреев И.Д.* Проблемы логики и методологии познания [Текст] / И.Д. Андреев. – Москва: Наука, 1972. – 318 с.

2. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций [Текст] / Г.В. Атаманчук. – Москва: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. *Бахрах Д.Н.*, Административное право: Учебник для вузов. - 3-е изд., пересмотр, и доп. [Текст] / Д.Н. Бахрах [и др.] Москва: Норма, 2007. – 816 с.
4. *Бельский К.С.* Финансовое право: Наука, история, библиогр. / К.С. Бельский. – Москва: Юрист, 1995. – 208 с.
5. *Беляев В.П.* Контроль и надзор в российском государстве. Монография [Текст] / В.П. Беляев. – Москва: Проспект, 2005. – 272 с.
6. *Беляев В.П.* Контроль и надзор: проблемы разграничения [Текст] / В.П. Беляев // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4. – С. 199–207.
7. *Васильев А.М.* Правовые категории [Текст] / А.М. Беляев: Методол. аспекты разработки системы категорий теории права. – Москва: Юрид. лит., 1976. – 264 с.
8. *Вознесенский Э.А.* Финансовый контроль в СССР [Текст] / Э.А. Вознесенский. Москва: Юрид. лит., 1973. – 134 с.
9. *Гейвандов Я.А.* Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере [Текст] / Я.А. Гейвандов // Юрист. – 2000. – № 6. – С. 24–31.
10. *Кудилинский М.Н.* Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» [Текст] / М.Н. Кудилинский // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 8. – С. 47-53.
11. *Лагутин И.Б.* Бюджетный контроль и бюджетный аудит в Российской Федерации : проблемы системности и особенности правового регулирования [Текст]: монография / И. Б. Лагутин ; под ред. Н. М. Артемова. – Москва : Юрлитинформ, 2015. – 366, [1] с.
12. *Лунев А.Е.* Государственный контроль в СССР [Текст] / А.Е. Лунев. – Москва: Госюриздат, 1951. – 80 с.
13. *Петров Г.И.* Советские административно-правовые отношения [Текст] / Г.И. Петров. Ленингр. гос. ун-т им. А.А. Жданова. Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. – 157 с.
14. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права [Текст] / Ю.Н. Старилов. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. – 711 с.
15. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.
16. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть 1). Ст. 5007.
17. *Чечеткин В.* Контроль – объективная категория материального мира [Текст] / В. Чечеткин // Финансовый контроль. – 2002. – № 2(9). – С. 2–7.
18. *Чиркин В.Е.* Контрольная власть [Текст] / В.Е. Чиркин. – Москва: Юристъ, 2008. – 214 с.