

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.033-045

А. А. Спиридонов*

Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права

Аннотация. В статье с позиций конституционно-правовой науки рассматриваются категории государственного, муниципального и общественного контроля, обосновывается их системная взаимосвязь и своего рода триединство, проявляющееся в общности правовой природы и в наличии органичной корреляции по целям, задачам, механизмам реализации и ожидаемым социально значимым результатам. На основе анализа научных воззрений и действующего законодательства показано, что такое понимание соответствует конституционной основе контроля в Российской Федерации — базовым положениям Конституции о демократическом правовом социальном государстве. Предлагается под государственным, муниципальным и общественным контролем в их системном единстве понимать деятельность уполномоченных законодательством органов, а также общественных институтов (институтов гражданского общества) по реализации в установленных формах и пределах контрольных полномочий и функций, направленных на достижение состояния защищенности конституционно значимых ценностей, в том числе на всестороннее соблюдение гарантий прав и свобод человека и гражданина, укрепление законности и правопорядка, а также повышение эффективности государственного и муниципального управления, информирование органов власти и их должностных лиц о выявленных недостатках в целях их устранения.

Ключевые слова: народовластие; государственный контроль; муниципальный контроль; общественный контроль; ответственный общественный контроль; обеспечение законности; совершенствование государственного и муниципального управления; надзор; контрольно-надзорная деятельность; конституционное право.

Для цитирования: Спиридонов А. А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 5. — С. 33–45. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.033-045.

© Спиридонов А. А., 2022

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

State, Municipal and Public Control: The Content and Correlation of Concepts in the context of Constitutional Law

Andrey A. Spiridonov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Deputy Director, Regulatory Policy Department, Government of the Russian Federation
nab. Krasnopresnenskaya, d. 2, str. 2, Moscow, Russia, 103274
spiridonov_aa@aprf.gov.ru

Abstract. The paper examines the categories of state, municipal and public control in the context of constitutional law, substantiates their systemic interrelation and a kind of trinity manifested in the commonality of legal nature and their organic correlation in terms of goals, objectives, mechanisms of implementation and expected socially significant results. Based on the analysis of scientific views and current legislation, it is shown that such an understanding corresponds to the constitutional foundations of control in the Russian Federation — the basic provisions of the Constitution on a democratic rule-of-law social state. The author suggests that state, municipal and public control in their systemic unity means the activities of bodies authorized by legislation, as well as public institutions (civil society institutions), to implement the established forms and limits of control powers and functions aimed at achieving protection of constitutionally significant values, including full compliance with safeguards of human rights and freedoms and strengthening the rule of law, as well as improving the efficiency of state and municipal administration, informing authorities and their officials about the identified shortcomings in order to eliminate them.

Keywords: democracy; state control; municipal control; public control; responsible public control; ensuring the rule of law; state and municipal management improvement; supervision; control and supervisory activities; constitutional law.

Cite as: Spiridonov AA. Gosudarstvennyy, munitsipalnyy i obshchestvennyy kontrol: sodержanie i sootnoshenie ponyatiy s pozitsiy konstitutsionnogo prava [State, Municipal and Public Control: The Content and Correlation of Concepts in the context of Constitutional Law]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(5):33-45. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.033-045 (In Russ., abstract in Eng.).

Тематика государственного, муниципального и общественного контроля заслуженно занимает важное место в правовой науке. При этом принципиально значимым представляется конституционно-правовое осмысление этих взаимосвязанных многогранных явлений, лежащих в плоскости обеспечения основ конституционного строя, совершенствования государственного и муниципального управления, а также обеспечения действенных механизмов общественно-государственного диалога, продуктивного взаимодействия гражданского общества и государства.

Постоянное развитие и усложнение общественных отношений, экономических процессов, политико-правовых регуляторов, социальных коммуникаций в современном мире тре-

бует новых подходов к осмыслению сути и задач контрольно-надзорной деятельности, которая должна быть ориентирована на правовую защиту ценностей, являющихся конституционно значимыми, прежде всего защиту прав и свобод человека и гражданина.

«Развитие общества, появление новых методов государственного управления и развитие экономических процессов в мире объективно выдвигают сегодня перед государственным финансовым контролем новые требования»¹ — этот тезис, высказанный С. В. Степашиным, справедлив не только в отношении финансового контроля, но и в отношении всей сферы контрольной деятельности в целом.

Акцентуация внимания на проблематике контроля и его значимости в обществе далеко

¹ Степашин С. В. Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5.

не нова, к ней обращались еще основатели советской системы государственного управления. Как отмечается в научных публикациях, «проблемы социального контроля активно разрабатывали классики марксизма-ленинизма. В. И. Ленин более чем в ста произведениях не только обосновал необходимость социального (социалистического) контроля во всех сферах общественной жизни, но и разработал принципы его организации и деятельности². Ленинские идеи стали теоретической основой для исследований различных аспектов социального контроля в государственном управлении»³.

Важность контроля демонстрирует и его многоаспектность, комплексность понимания. Анализ научных воззрений разных авторов показывает, что как таковой контроль в отечественной правовой науке рассматривают в качестве **важного элемента народовластия, государственного управления и государственной политики**.

Государственный контроль встроен в систему государственного управления, его развитие неразрывно связано с совершенствованием государственного управления. Кроме того, «государственный контроль есть один из основных инструментов государственной политики»⁴.

Исследователи считают, что «государственный контроль — это специфический вид деятельности государственных органов, целью которой является обеспечение законности в различных сферах общественных отношений»⁵.

Обращает на себя внимание точка зрения о тесной связи правовой сущности контроля с практическим воплощением столь важного для правового государства принципа, как законность. В научных публикациях отмечается, что этот принцип «означает не только признание за Конституцией России и иными законодательными актами высшей юридической силы, их способность устанавливать исходные, первичные нормы правового регулирования в обществе, которые, в свою очередь, становятся социальными стандартами, но и безусловное подчинение всех членов общества и государства в целом действующему закону и определенным в них эталонам»⁶. Принцип законности фигурирует в правовой регламентации государственного, муниципального и общественного контроля. Кроме того, мы считаем **обеспечение состояния законности** в самом широком смысле одной из главных целей любой контрольной деятельности.

Оговоримся, что понятие контрольной деятельности в отечественной правовой системе и законодательной терминологии неразрывно связано с понятием надзорной деятельности. Контроль и надзор идут в нормативных правовых актах рука об руку и во многих научных исследованиях рассматриваются в тех или иных вариантах их соотношения⁷. Вместе с тем некоторые авторы отмечают, что «в настоящее время ни на законодательном, ни на доктринальном

² См.: *Воскресенская Н. А.* В. И. Ленин — организатор социалистического контроля. М., 1970. С. 3.

³ *Зубарев С. М.* Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // *Административное право и процесс*. 2011. № 5.

⁴ *Кудилинский М. Н.* Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // *Актуальные проблемы российского права*. 2015. № 8. С. 47–53.

⁵ *Гулягин А. Ю.* Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2012. № 5. С. 31.

⁶ *Зубарев С. М.* Указ. соч.

⁷ См., например: *Бессарабов В. Г.* Государственный контроль. Прокурорский надзор (различия и единство) // *Современное российское право: федеральное и региональное измерение: сборник статей*. Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 1998. С. 129–132; *Гулягин А. Ю.* Указ. соч. С. 31–35; *Кудилинский М. Н.* Указ. соч. В названной работе М. Н. Кудилинского, в частности, встречаются такие довольно категоричные суждения: «разделение понятий “контроль” и “надзор” в настоящее время лишено практического смысла. 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

уровне нет единого подхода к разграничению данных категорий»⁸. В настоящей работе мы исходим из широкого понимания контроля как категории, сочетающей в себе государственные и негосударственные аспекты, поэтому надзор в некоторой степени условно относим к сфере государственного контроля⁹.

В научной литературе справедливо ставился вопрос о том, что целесообразно рассматривать не только понятие государственного контроля, но и контроль негосударственный, выделяемый по кругу осуществляющих его субъектов. Интерес представляет соотношение этих понятий, каждое из которых является комплексным, поскольку предполагает наличие ряда подвидов контроля.

Например, как полагает А. Ю. Кирьянов, «соотношение государственного и негосударственного контроля в социальной регуляции обуславливается в первую очередь возрастающей ролью гражданского общества и повышением уровня социальной активности индивидов, которые способствуют реализации своих конститу-

ционных прав, появлению новых коллективных сообществ, создающих элементы гражданского общества»¹⁰.

Примечательно, что названный автор включает в объем понятия негосударственного контроля муниципальный и общественный виды контроля, оставляя при этом перечень открытым¹¹. Однако возникает вопрос: какой еще контроль, помимо муниципального и общественного, во всем их многообразии можно включить в категорию негосударственного контроля? Представляется, что в действительности содержание умозрительной категории негосударственного контроля все-таки ограничивается совокупностью муниципального и общественного видов контроля. Конечно, существует точка зрения о том, что можно выделять также индивидуальный контроль со стороны конкретного гражданина¹², однако она представляется дискуссионной с учетом того, что возможная форма реализации такого контроля, по сути, поглощается конституционным правом гражданина на обращение в государственные орга-

и карантин растений не настолько отличаются друг от друга, что первый следует с научных позиций обозначать словом “надзор”, а второй — словом “контроль”»; «таким образом, понятия “контроль” и “надзор” на современном этапе развития российской системы государственного управления не следует воспринимать в качестве разных, не совпадающих видов государственно-властной деятельности. Надзор следует рассматривать как традиционное наименование отдельных видов контроля и не более того».

⁸ Ситник А. А. Государственный финансовый контроль и надзор: разграничение понятий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 7. С. 3.

⁹ Подобный подход встречается и у исследователей в сфере административного права. Например, по мнению А. А. Кармолицкого, в контрольной деятельности можно выделить две составляющие: проверку исполнения и надзор (см.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Зерцало-М, 2001. С. 297).

¹⁰ Кирьянов А. Ю. К вопросу о соотношении понятий «государственный контроль» и «негосударственный контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 7–11.

¹¹ А. Ю. Кирьянов пишет: «Нормативного закрепления категории «негосударственный контроль» в системе действующего правового регулирования в Российской Федерации не имеется. Правовые определения закрепляются в отношении видов негосударственного контроля, в частности общественного и муниципального» (*Кирьянов А. Ю.* Указ. соч.). Таким образом, он оставляет перечень видов негосударственного контроля открытым, о чем свидетельствует использование уточнения «в частности».

¹² Рассматривается также понятие «гражданский контроль», причем отмечается: «происхождение понятия “гражданский” предполагает максимальную персонификацию субъекта, следовательно, “гражданский контроль” подразумевает осознанную потребность гражданина в реализации его социальных функций контроля за институтом государства» (см.: *Селиванова Е. С.* К вопросу о различии в понятиях «народный», «общественный», «гражданский» контроль в научном и прикладном дискурсах // Вестник ТГУ. 2013. Вып. 5 (121). С. 206).

ны и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ), в то время как общественный контроль, в рамках которого гражданин может действовать совместно с другими лицами, обладает более широким инструментарием.

С точки зрения содержания и соотношения понятий заслуживает внимания точка зрения о том, что контроль государства играет важную роль в обеспечении социальной стабильности, «являясь одним из основных механизмов регулирования отношений между обществом и личностью, обществом и государством, государством и социальными институтами», и в то же время «общество, его гражданские институты и все граждане посредством своего контроля (общественного контроля) проверяют действия отдельных субъектов управления, прежде всего государства, в соответствии с социальными нормативами, ценностными стандартами, правовыми установлениями»¹³.

Не менее важную роль в нашей стране играет муниципальный контроль.

Отметим, что в некоторых работах имеет место своего рода ограничительная трактовка указанного вида контроля, при которой он сводится к формированию на местном уровне контрольного органа и осуществлению контроля в сфере экономических основ местного самоуправления — местного бюджета и муниципального имущества. Например, по мнению О. С. Соколовой, понятие муниципального контроля в правовой науке нередко «ограничивается сферой надлежащего обеспечения реализации бюджетного процесса, соблюдения порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности»¹⁴. Такой подход представляется излишне узким. Безусловно, муниципальный контроль, осуществляемый на муниципальном уровне единой системы публичной власти в Российской Федерации, име-

ет очень широкую сферу реализации, будучи неразрывно связанным с вопросами местного значения и многочисленными полномочиями муниципальных органов, которые имеют исключительно важное значение для непосредственного обеспечения жизнедеятельности местного населения.

В некоторых исследованиях государственный и муниципальный контроль рассматриваются вместе в рамках определенной сферы, например контроля за законностью муниципальных актов. Так, Д. Ц. Хобраков характеризует государственный и муниципальный контроль в названной сфере в их единстве как «деятельность уполномоченных органов и должностных лиц государственной власти, местного самоуправления по проверке соответствия муниципальных правовых актов, содержащих нормативные предписания, и их проектов совокупности предъявляемых к ним материально-правовых и процессуальных требований, а также принятию мер реагирования в целях устранения выявленных несоответствий»¹⁵. Подобный подход еще раз подчеркивает единство правовой природы государственного и муниципального контроля, что в данном случае обусловлено также приоритетом обеспечения единого правового пространства и пониманием совокупности правовых актов муниципального и государственного уровней как единой системы.

Тематика же общественного контроля приобретает в отечественном конституционно-правовом дискурсе всё более значимое звучание.

Еще в 2011 г. С. М. Зубарев справедливо отмечал активизацию применения понятия общественного контроля, возрастание его роли¹⁶. В настоящее время эта тенденция только усиливается, общественный контроль уже следует считать неоспоримым трендом совершенствования механизмов государственного управления.

¹³ Зубарев С. М. Указ. соч.

¹⁴ Соколова О. С. Понятие и содержание муниципального контроля // Современное право. 2009. № 10. С. 75–80.

¹⁵ Хобраков Д. Ц. Государственный и муниципальный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов: понятие, виды, система // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 12. С. 25–28.

¹⁶ См. подробнее: Зубарев С. М. Указ. соч.

Высказывается мнение о том, что общественный контроль стоит рассматривать в качестве конституционно-правового института, основанного на «принципе народного суверенитета»¹⁷. Справедливо отмечается также ориентированность механизма общественного контроля на выявление проблем, их причин, поиск ответственных за нарушение нормального процесса функционирования системы государственного и муниципального управления и определение путей исправления выявленных недостатков¹⁸.

Подчеркнем, что общественный контроль должен в том числе ассистировать государственному, осуществляться во взаимодействии, в синергии. Весьма справедливо вопрос об этом поставил, например, С. В. Степашин применительно к сфере деятельности Счетной палаты Российской Федерации. Он отметил: «Что касается собственно общественного контроля, когда граждане в личном качестве или через свои общественные организации участвуют в общественном аудите эффективности деятельности органов власти, выявления коррупционных рисков, эта система находится в нашей стране в самом начале своего становления. Безусловно, у Счетной палаты есть активные

общественные помощники и партнеры, например в лице Российского союза налогоплательщиков. Но в целом наши граждане не уверены в своем праве и возможностях реально контролировать чиновников и влиять на эффективность их работы. А в самих органах государственной власти недостаточно распространена принятая в развитых странах так называемая идеология должного управления»¹⁹. Тематике развития общественного контроля во взаимосвязи с государственным и муниципальным контролем, их постоянному эффективному взаимодействию должно уделяться значительное внимание в современных конституционно-правовых исследованиях.

Считаем, что суть общественного контроля тесно взаимосвязана с повышением собственной внутренней ответственности членов общества за реализацию своих функций как носителей политических прав, реализующих народо-властие в стране, являющихся частью народа как носителя суверенитета и источника власти. В этом отношении интересна конституционно-правовая концепция ответственного делегирования власти народом, развиваемая в исследованиях А. Г. Головина. Названный автор, в част-

¹⁷ См.: Бердникова Е. В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 29–37.

В той же работе автор отмечает следующие два важных аспекта: «Общественный контроль является основной функцией гражданского общества в отношении государства, направленной, с одной стороны, на реализацию общественных интересов, а с другой стороны, на ограничение государственной власти в целях соблюдения и защиты основных прав и свобод граждан и обеспечения паритетных начал в системе социального управления.

Общественный контроль как вид социального контроля представляет собой систему процедур и механизмов, предполагающих наблюдение и анализ деятельности органов публичной власти со стороны институтов гражданского общества и осуществляемых с целью выявления нормативных отклонений в процессе функционирования властных органов и поддержания либо восстановления нарушенных правовых установлений».

¹⁸ К примеру, В. Г. Румянцева пишет: «Механизм общественного контроля за деятельностью государства — совокупность структурных составляющих, выражающихся в виде взаимодействующих и взаимообуславливаемых нормативных, организационных и инструментальных элементов при оценке работы государственного аппарата; выявлении проблемы (определенного недостатка системы), поиска ее детерминирующих факторов и процессов; определении ответственного за нарушение нормальной деятельности данной системы» (Румянцева В. Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 11).

¹⁹ Степашин С. В. Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 15–17.

ности, пишет, что в рамках указанной концепции «процесс делегирования народом своей власти учрежденным институтам (органам, должностным лицам) не сводится к простой совокупности формальных последовательных стадий (неких “ритуальных действий”, в частности, в рамках избирательного, референдумного процессов), в которых участвуют граждане, а наполнен интеллектуальными, психологическими, волевыми, моральными компонентами — ответственным, осознанным, продуманным, ценностно ориентированным отношением ко всем аспектам такого делегирования, самостоятельным анализом возможных последствий конкретного выбора»²⁰. Развивая эту мысль, предложим рассматривать с конституционно-правовой точки зрения и **ответственный общественный контроль**, в рамках которого члены общества ответственно относятся к вверенным им контрольным функциям, стремятся не к критике власти ради самой критики, а к **конструктивным результатам контроля**, который тем самым получает **нацеленность на выработку предметных и реальных предложений и рекомендаций по улучшению реализации органами публичной власти своих функций в интересах населения**.

Как мы уже отметили, в правовых исследованиях высказываются точки зрения о контроле как об элементе народовластия, с чем, безусловно, следует согласиться. Так, М. В. Масловская пишет: «Контроль со стороны российских граждан за деятельностью органов государства и органов местного самоуправления следует рассматривать как одну из форм народовластия, несмотря на то что действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. не содержит положений, закрепляющих возможность граждан РФ участвовать в осуществлении какого-либо контроля»²¹.

Однако мнение о том, что в Конституции нет положений, предполагающих участие граждан в осуществлении контроля, представляется осно-

ванным на излишне буквальном толковании, поверхностном анализе. Обратимся к тексту Конституции РФ, чтобы показать, что контрольная деятельность с необходимостью следует из конституционных положений.

В тексте Конституции РФ термин «контроль» используется в нескольких нормах, характеризуя конституционно значимые аспекты этого понятия применительно к различным сферам осуществления государственной власти, государственного управления.

Установления Конституции затрагивают базовые вопросы контроля за соблюдением федеральной Конституции и федеральных законов (п. «а» статьи 71, определяющей предметы ведения Российской Федерации), контроля за исполнением федерального бюджета, являющегося целью создания и деятельности Счетной палаты (ч. 5 ст. 101), парламентского контроля (статья 103.1, введенная в 2020 г.), конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом РФ (ч. 1 ст. 125). Однако термины «государственный контроль», «муниципальный контроль», «общественный контроль» отсутствуют. Вместе с тем отсутствие прямого использования указанных словосочетаний не означает, что Конституция РФ не предполагает наличия и особой значимости данных видов контроля. Напротив, мы считаем, что все три обозначенных комплексных вида контроля имплицитно присущи конституционной регламентации важнейших сфер государственной и общественной жизни.

Государственный и муниципальный контроль в их взаимосвязи следуют из самого провозглашенного Конституцией правового характера государства (ст. 1), признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как обязанности государства (ст. 2), из принципов социального государства (ст. 7), из признания и гарантированности местного самоуправления, самостоятельного в пределах своих полномочий

²⁰ Головин А. Г. Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // Государство и право. 2022. № 1. С. 42.

²¹ Масловская М. В. О понятии «контроль»: некоторые размышления в конституционно-правовом контексте // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 4–8.

(ст. 12)²², из конституирования важного принципа, состоящего в том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18), ряда иных норм.

Общественный контроль также предполагается основами конституционного строя нашей страны и закреплением комплекса политических прав, прежде всего базового права граждан участвовать в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ).

Все эти положения в их системной взаимосвязи обуславливают необходимость наличия развитого контроля, который должен осуществляться и публичной властью, и институтами гражданского общества; это должен быть контроль за соблюдением конституционных принципов и норм, положений законодательства, за реальным уровнем гарантированности и защиты прав человека в стране, за обеспечением подлинной возможности их реализации в легитимных границах правомерного поведения.

В действующем основополагающем законодательном акте о государственном и муниципальном контроле, который ознаменовал и увенчал масштабную системную реформу контрольно-надзорной деятельности и в работе над проектом которого автору настоящих строк довелось принять самое непосредственное участие, воспринята концепция единой дефиниции²³ для указанных двух видов контроля.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»²⁴ под **государственным контролем (надзором), муниципальным контролем** в Российской Федерации в целях названного 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.

Такой подход демонстрирует единое понимание законодателем правовой природы государственного и муниципального контроля, которые различаются субъектами, его осуществляющими, — соответственно государственными и муниципальными органами в очерченных рамках их полномочий²⁵.

При этом очень значимое целеполагание заложено уже в первой статье указанного закона: государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых резуль-

²² В системной взаимосвязи с положением о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ).

²³ К слову, отметим, что в ранее принятых законодательных актах о государственном контроле не всегда придавалось значение точности определения базовых понятий. Например, в Федеральном законе от 24.07.1998 № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» (СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3805) как таковой четкой дефиниции государственного контроля применительно к регулируемой сфере общественных отношений не приводится.

²⁴ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 31.07.2020.

²⁵ Части 4–6 ст. 1 Федерального закона № 248-ФЗ устанавливают, что федеральный государственный контроль (надзор) осуществляется в рамках полномочий органов государственной власти Российской Федерации.

татов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований.

При этом отметим, что в названном законодательном акте понимание контроля отражено для целей его регулирования и не охватывает всего многообразия исследуемого нами государственно-правового явления. Правовое понятие государственного контроля — как контроля, осуществляемого государством в лице тех или иных органов за теми или иными сферами общественных отношений (предметами и объектами контроля), безусловно, шире понимания, отраженного для целей Федерального закона № 248-ФЗ. К государственному контролю относится, например, также парламентский контроль, регламентируемый специальным актом — Федеральным законом от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»²⁶.

Кроме того, отметим, что нормы Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»²⁷ затрагивают аспекты как государственного, так и муниципального контроля (в зависимости от категории лиц, в отношении которых осуществляется контроль, и, соответственно, субъектов, его осуществляющих).

В отношении муниципального контроля некое обобщающее определение в федеральном законодательстве (шире, чем дефиниция для целей Федерального закона № 248-ФЗ) также, по сути, не обнаруживается.

С учетом этого следует признать, что единой дефиниции для государственного и муниципального контроля, имеющих общую правовую природу в рамках единой системы публичной власти в Российской Федерации, которая охватывала бы все их значимые аспекты, в настоящее время в законодательстве не сформулировано, что оставляет широкий простор для доктринальных подходов с позиций правовой науки.

В Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²⁸ при конструировании определения общественного контроля также был воспринят целеполагающий, целеориентированный подход — в самом определении обозначается главная цель и направленность такого контроля. Под **общественным контролем** в этом Федеральном законе (ч. 1 ст. 4) 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.

В отдельной статье Федерального закона № 212-ФЗ изложены более конкретные цели и задачи общественного контроля²⁹.

Предметное рассмотрение вышеуказанных дефиниций различных видов контроля показывает следующее: понимание государственного

Федерации по предметам ведения Российской Федерации, полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; региональный государственный контроль (надзор) осуществляется в рамках полномочий субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полномочий субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъекта Российской Федерации; муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

²⁶ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 08.05.2013.

²⁷ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.12.2012.

²⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.07.2014.

²⁹ Согласно ч. 1 ст. 5 Федерального закона № 212-ФЗ целями общественного контроля являются: 1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; 2) обеспечение учета

и муниципального контроля в большей степени ориентировано на обеспечение состояния законности и укрепление правопорядка, включая соблюдение обязательных требований, закрепленных в нормативных правовых актах, а понятие общественного контроля — на оказание обществом содействия защите прав человека и на наблюдение за осуществляемой органами публичной власти деятельностью с формулированием в необходимых случаях предложений к ним по устранению выявленных недостатков.

Отметим также, что обе обозначенные составляющие весьма органично сочетаются и прослеживаются в целях парламентского контроля, обозначенных в специальном законе³⁰. Все это позволяет говорить о едином, по сути, подходе законодателя к формулированию определений и целей разных видов контрольной деятельности, хотя и имеются некоторые правовые нюансы и смысловые акценты в зависимости от субъектов такой деятельности и сфер контроля. С учетом изложенного полагаем обоснованным с конституционно-правовой точки зрения говорить о триединстве государственного, муниципального и общественного контроля в нашей стране.

Проведенный анализ научных взглядов исследователей и действующего законодательства показывает, что с учетом тенденций обеспечения всё большего единства системы публичной власти (всех ее уровней, включая муниципальный) и развития эффективных форм диалога государства и гражданского общества, **можно говорить о категориях государственного, муниципального и общественного контроля как системно взаимосвязанных и стремящихся к своего рода триединству — органичной корреляции по целям, задачам, механизмам реализации и ожидаемым социально значимым результатам.** Это триединство соответствует конституционной основе контроля в Российской Федерации — базовым положениям Конституции о демократическом правовом социальном государстве.

Заметим в этом контексте, что реалии нашего времени обуславливают **важность дальнейшей цифровизации контроля, внедрения цифровых решений в контрольную деятельность** в широких рамках концепций «информационного общества», «открытого правительства», «электронного правительства», «открытого управления»³¹. Исследователи справедливо отмечают,

общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; 3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

³⁰ Согласно ст. 2 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» основными целями парламентского контроля являются: 1) обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов; 2) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; 3) укрепление законности и правопорядка; 4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения; 5) противодействие коррупции; 6) изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения.

³¹ О некоторых аспектах см. подробнее, например: Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации : учебное пособие / под общ. ред. А. А. Спиридонова. Тула : Изд-во ТулГУ, 2014.

что «цифровые технологии контроля в сфере государственного управления представляют собой информационно-технологические процессы, охватывающие контрольную деятельность уполномоченных государственных органов, институтов гражданского общества и граждан, направленную на обеспечение эффективности, законности и целесообразности функционирования субъектов исполнительной власти»³². На наш взгляд, целесообразнее говорить не только об исполнительной, но и о других ветвях власти (с учетом важности развития, в частности, парламентского контроля и соответствующих новых механизмов для его совершенствования)³³.

Итак, мы рассматриваем понятия государственного, муниципального и общественного контроля как органично взаимосвязанные в рамках единого конституционно-правового механизма контрольной деятельности, определяемого самой сущностью народовластия и единой системы публичной власти в стране.

Все три понятия необходимо рассматривать через призму **единой конституционно значимой цели** — достижения состояния защищенности конституционно значимых ценностей, прежде всего прав и свобод человека и гражданина, которые определяют смысл всей системы государственного и муниципального управления.

Признавая достаточными и отражающими суть явлений приведенные в настоящей работе легальные (закрепленные в законодательных актах) дефиниции видов контроля, позволим себе тем не менее предложить с позиций конституционно-правовой науки определение понятия контроля в единстве трех его видов — государственного, муниципального и обще-

ственного, которое основано на общности целей контрольной деятельности.

Под **государственным, муниципальным и общественным контролем в их системном единстве** предлагаем понимать деятельность уполномоченных законодательством органов публичной власти всех уровней, а также общественных институтов (институтов гражданского общества) по реализации в установленных формах и пределах контрольных полномочий и функций, направленных на достижение состояния защищенности конституционно значимых ценностей, в том числе на всестороннее соблюдение гарантий прав и свобод человека и гражданина, укрепление законности и правопорядка, а также на повышение эффективности государственного и муниципального управления, информирование органов публичной власти и их должностных лиц о выявленных недостатках в целях их устранения.

Важность такого понимания заключается в том, что оно позволяет преодолеть возможную разобщенность контрольной деятельности государственных и муниципальных органов, с одной стороны, и общественного контроля как важной функции институтов гражданского общества, с другой стороны. Системное взаимодействие субъектов государственного, муниципального и общественного контроля, основанное на осознании органичного единства правовой природы и главных целей контрольной деятельности, способно дать синергетический эффект для развития общественно-государственных коммуникаций, диалога публичной власти и гражданского общества и в конечном итоге — для совершенствования государственного и муниципального управления в стране в интересах граждан.

³² Зубарев С. М., Сладкова А. В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53–59.

³³ См. подробнее, например: Спирidonov A. A. Парламентский контроль в Российской Федерации : научно-практическое пособие. М. : Издание Государственной Думы, 2011 ; Зубарев А. С. К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 20–22.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник. — М. : Зерцало-М, 2001.
2. *Бердникова Е. В.* Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. — 2016. — № 3.
3. *Бессарабов В. Г.* Государственный контроль. Прокурорский надзор (различия и единство) // Современное российское право: федеральное и региональное измерение : сборник статей. — Барнаул : Изд-во Алтайского ун-та, 1998.
4. *Воскресенская Н. А.* В. И. Ленин — организатор социалистического контроля. — М., 1970.
5. *Головин А. Г.* Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // Государство и право. — 2022. — № 1.
6. *Гулягин А. Ю.* Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012. — № 5.
7. *Зубарев А. С.* К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 3.
8. *Зубарев С. М.* Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. — 2011. — № 5. — С. 7–13.
9. *Зубарев С. М., Сладкова А. В.* О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. — 2019. — № 9.
10. *Кирьянов А. Ю.* К вопросу о соотношении понятий «государственный контроль» и «негосударственный контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. — 2018. — № 11.
11. *Кудилинский М. Н.* Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8.
12. *Масловская М. В.* О понятии «контроль»: некоторые размышления в конституционно-правовом контексте // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 1.
13. *Румянцева В. Г.* Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. — 2009. — № 11.
14. *Селиванова Е. С.* К вопросу о различии в понятиях «народный», «общественный», «гражданский» контроль в научном и прикладном дискурсах // Вестник ТГУ. — 2013. — Вып. 5 (121).
15. *Ситник А. А.* Государственный финансовый контроль и надзор: разграничение понятий // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2017. — № 7.
16. *Соколова О. С.* Понятие и содержание муниципального контроля // Современное право. — 2009. — № 10.
17. *Степашин С. В.* Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции // Журнал российского права. — 2012. — № 7.
18. *Степашин С. В.* Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 5.
19. *Хобраков Д. Ц.* Государственный и муниципальный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов: понятие, виды, система // Государственная власть и местное самоуправление. — 2018. — № 12.

Материал поступил в редакцию 2 февраля 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekhin A. P., Karmolitskij A. A., Kozlov Yu. M. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federatsii: uchebnik. — M. : Zertsalo-M, 2001.
2. Berdnikova E. V. Pravovye podhody k opredeleniyu obshchestvennogo kontrolya // *Sovremennoe pravo*. — 2016. — № 3.
3. Bessarabov V. G. Gosudarstvennyj kontrol. Prokurorskij nadzor (razlichiya i edinstvo) // *Sovremennoe rossijskoe pravo: federalnoe i regionalnoe izmerenie: sbornik statej*. — Barnaul: Izd-vo Altajskogo un-ta, 1998.
4. Voskresenskaya N. A. V. I. Lenin — organizator sotsialisticheskogo kontrolya. — M., 1970.
5. Golovin A. G. Konstitutsionnye nachala delegirovaniya narodom vlasti v Rossijskoj Federatsii: poisk kontseptsii // *Gosudarstvo i pravo*. — 2022. — № 1.
6. Gulyagin A. Yu. Gosudarstvennyj kontrol i prokurorskij nadzor: pravovoe sootnoshenie ponyatij i protsedur // *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*. — 2012. — № 5.
7. Zubarev A. S. K voprosu ob autentichnom tolkovanii ponyatiya «parlamentskij kontrol» // *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*. — 2013. — № 3.
8. Zubarev S. M. Ponyatie i sushchnost obshchestvennogo kontrolya za deyatelnostyu gosudarstvennyh organov // *Administrativnoe pravo i protsess*. — 2011. — № 5. — S. 7–13.
9. Zubarev S. M., Sladkova A. V. O ponyatii i sushchnosti tsifrovoyh tekhnologij kontrolya v sfere gosudarstvennogo upravleniya // *Administrativnoe pravo i protsess*. — 2019. — № 9.
10. Kiryanov A. Yu. K voprosu o sootnoshenii ponyatij «gosudarstvennyj kontrol» i «negosudarstvennyj kontrol» // *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*. — 2018. — № 11.
11. Kudilinskij M. N. Kontrol kak vid gosudarstvenno-upravlencheskoj deyatelnosti. Sootnoshenie ponyatij «kontrol» i «nadzor» // *Aktualnye problemy rossijskogo prava*. — 2015. — № 8.
12. Maslovskaya M. V. O ponyatii «kontrol»: nekotorye razmyshleniya v konstitutsionno-pravovom kontekste // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. — 2016. — № 1.
13. Rumyantseva V. G. Obshchestvennyj kontrol za deyatelnostyu gosudarstva: k teorii voprosa // *Istoriya gosudarstva i prava*. — 2009. — № 11.
14. Selivanova E. S. K voprosu o razlichii v ponyatiyah «narodnyj», «obshchestvennyj», «grazhdanskij» kontrol v nauchnom i prikladnom diskursah // *Vestnik TGU*. — 2013. — Vyp. 1 (121).
15. Sitnik A. A. Gosudarstvennyj finansovyy kontrol i nadzor: razgranichenie ponyatij // *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. — 2017. — № 7.
16. Sokolova O. S. Ponyatie i sodержanie munitsipalnogo kontrolya // *Sovremennoe pravo*. — 2009. — № 10.
17. Stepashin S. V. Gosudarstvennyj finansovyy kontrol v protivodejstvii korruptsii // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 2012. — № 7.
18. Stepashin S. V. Gosudarstvennyj finansovyy kontrol v Rossii: proshloe, nastoyashchee i budushchee // *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*. — 2006. — № 5.
19. Hobrakov D. Ts. Gosudarstvennyj i munitsipalnyj kontrol za zakonnostyu munitsipalnyh normativnyh pravovyh aktov: ponyatie, vidy, sistema // *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*. — 2018. — № 12.