

Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип

Аннотация. В статье с позиций конституционно-правовой науки предлагается к рассмотрению принцип системного единства государственного контроля (надзора) и общественного контроля, который, по мнению автора, обусловлен логикой развития российского законодательства о контрольно-надзорной деятельности и дает необходимую конституционно-теоретическую точку опоры для дальнейшего повышения сплоченности государства и гражданского общества. На основе системного анализа базовых положений законодательных актов о видах контроля в статье показано, что данный конституционно-правовой принцип проявляет себя в следующих аспектах: единый концептуальный подход законодателя к ориентированию всех видов контроля на достижение конституционно значимых целей и защиту конституционно значимых ценностей; ориентированность всех видов контроля на всестороннее обеспечение законности в подлежащих контролю сферах общественных отношений; скоррелированность содержания видов контроля с точки зрения сочетания как собственно проверочных мероприятий (или наблюдения), так и аналитико-прогностических составляющих, направленных на противодействие формированию условий, способствующих совершению нарушений; корреспондированность ожидаемых результатов контрольной деятельности в рамках всех видов контроля — устранение нарушений и восстановление состояния защищенности прав и свобод физических и юридических лиц, общественных интересов; единство конструктивного характера контрольной деятельности. Практическое внедрение в доктрину и законотворчество предложенного конституционно-правового принципа системного единства государственного контроля (надзора) и общественного контроля позволит в большей степени обеспечить нацеленность всей контрольно-надзорной деятельности 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.

Ключевые слова: государственный контроль; надзор; муниципальный контроль; общественный контроль; ответственный общественный контроль; правовое государство; обеспечение законности; совершенствование государственного и муниципального управления; единство государственного и общественного контроля; консолидация общества.

Для цитирования: Спиридонов А. А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // *Lex russica*. — 2022. — Т. 75. — № 6. — С. 48–58. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.187.6.048-058.

© 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@apr.f.gov.ru

Systemic Unity of State Control (Supervision) and Public Control as a Constitutional Law Principle

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

Abstract. The paper examines the principle of systemic unity of state control (supervision) and public control in the context of constitutional law science that, according to the author, is conditioned by the logic of the development of Russian legislation concerning control and supervisory activities and provides the necessary constitutional and theoretical support point for further increasing of cohesion between the state and civil society. Based on a systematic analysis of the basic provisions of legislative acts concerning types of control, the paper shows that this constitutional law principle manifests itself in the following aspects: as a uniform conceptual approach of the law-maker to aim all types of control to achieve constitutionally significant goals and protect constitutionally significant values; orientation of all types of control to comprehensively ensure the rule of law in the areas of controlled public relations; the correlation of the content of the types of control in terms of a combination of both verification measures (or supervision) and analytical and prognostic components aimed at countering the formation of conditions conducive to violations; the correlation of the expected results of control activities within all types of control, namely, the elimination of violations and restoration of the state of protection of the rights and freedoms of individuals and legal entities and public interests; unity of the constructive nature of control activities. The practical introduction into the doctrine and law-making of the proposed constitutional law principle of the systemic unity of state control (supervision) and public control will make it possible to ensure to a greater extent that all control and supervisory activities are aimed at achieving a state of protection of constitutionally significant values, including full compliance with safeguards of human and civil rights and freedoms, strengthening the rule of law, and improving the efficiency of the state and municipal administration.

Keywords: state control; supervision; municipal control; public control; responsible public control; rule of law; ensuring the rule of law; improvement of state and municipal administration; unity of state and public control; consolidation of society.

Cite as: Spiridonov AA. Sistemnoe edinstvo gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i obshchestvennogo kontrolya kak konstitutsionno-pravovoy printsip [Systemic Unity of State Control (Supervision) and Public Control as a Constitutional Law Principle]. *Lex russica*. 2022;75(6):48-58. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.187.6.048-058. (In Russ., abstract in Eng.).

Конституционно-правовое исследование тех или иных комплексных явлений общественно-политической и правовой действительности, имеющих важное значение для государственного и общественного развития, должно быть ориентировано на максимально широкий охват сути этих явлений с позиций основополагающих конституционно значимых идей и ценностей. Ввиду этого рассмотрение контрольно-надзорной деятельности, представляющей собой важный элемент и даже гарантию правового государства и народовластия, необходимо вести через призму базовых идей, лежащих в ее основе, то есть принципов¹. По нашему мнению, особо значимым конституционно-правовым

принципом, лежащим в основе построения современной системы контроля в Российской Федерации, является принцип органичного системного единства государственного контроля (надзора) и общественного контроля.

Контроль, осуществляемый различными уполномоченными на то субъектами, как публично-властными (органами и должностными лицами, реализующими государственный и муниципальный контроль), так и общественными (обозначенными в законе объединениями граждан — субъектами общественного контроля), является неизменным спутником как такового осуществления государственного и муниципального управления, функционирования

¹ Для отечественной теории права характерно понимание принципов именно через базовые правовые идеи. Например, отмечается, что «принцип (латин. *principium* — первоначало, начало) как таковой — это определенная основополагающая идея, исходное идейное положение, установление» (см.: Чернобель Г. Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 87).

государственного механизма и общественно-государственных коммуникаций. Невозможно пустить реализацию государственно-властных предписаний, правовых установлений «на самотек», не контролируя, чтобы соответствующие процессы протекали в обществе надлежащим образом. В этом смысле контрольная деятельность имеет конституционное звучание, обеспечивая сам конституционный строй государства, реализацию власти в обществе соответственно принципам правового демократического государства, как на федеральном и региональном, так и на муниципальном уровнях.

Оговоримся, что в рамках настоящего исследования мы условно (с той лишь целью, чтобы повсеместно не обозначать его в перечислении) включаем в объем понятия государственного контроля также муниципальный контроль ввиду принципиального единства их правовой природы и отправного субъекта, их осуществляющего, — публичной власти, образующей единую систему.

Таким образом, речь следует вести о системной взаимосвязи государственного контроля, государственного надзора, муниципального контроля, общественного контроля.

Безусловно, они несводимы друг к другу и обладают существенной спецификой², однако общие идеи и цели позволяют рассматривать их в рамках общей системы.

Определимся с тем, что мы понимаем под конституционно-правовым принципом для целей настоящего исследования.

В научной литературе приводится позиция, согласно которой «Конституция Российской Федерации как акт высшей юридической силы позволяет сформулировать конституционно-правовые принципы, которые, следуя из Основного Закона страны, оказывают воздействие на всю систему правового регулирования, придавая ей необходимые единство, стройность и едино-

образие. Как отмечают исследователи, конституционные принципы применяются самостоятельно, а также во взаимодействии с другими конституционными установлениями. Они имеют особое значение в понимании, толковании и реализации иных установлений Конституции, так как выступают в качестве основы, исходной нормативной базы системы права Российской Федерации — ведущего правового начала отраслей права»³⁴. Ученые также отмечают, что «системное единство норм права в первую очередь обеспечивается конституционно-правовыми принципами, на которые Конституционный Суд РФ ссылается в своих решениях. Это принципы правовой определенности, соразмерности, баланса частных и публичных интересов, справедливости. Из анализа решений Конституционного Суда РФ можно сделать выводы, что указанные принципы суд рассматривает как имеющие универсальный характер, то есть они оказывают регулирующее воздействие на все сферы жизни общества, и как обладающие высшей степенью нормативной обобщенности»⁵.

Следует согласиться с тем, что конституционно-правовой принцип является своего рода упорядочивающим началом, позволяющим приводить к «общему знаменателю» регулирование разных отраслей и институтов права, разных законодательных актов.

Собственно, под конституционно-правовым принципом мыслится следующая из конституционных норм и признаваемая в конституционно-правовой доктрине основополагающая, руководящая идея, на которой базируется научно-теоретическое понимание определенного общественно-правового феномена и конкретное правовое регулирование соответствующей сферы общественных отношений.

Именно в таком ключе мы понимаем принцип системного единства государственного контроля (надзора) и общественного контро-

² См. подробнее, например: *Спектор А. А.* К вопросу о соотношении понятий «государственный надзор» и «государственный контроль» // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 8. С. 148–151 ; *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. 203–208 ; *Плотников А. А.* Соотношение государственного и общественного контроля в условиях формирования гражданского общества // Философия права. 2013. № 1. С. 105–109.

³ См.: *Общая теория права* / под ред. А. С. Пиголкина. М., 1997. С. 180.

⁴ *Коршунова Т. Ю., Каменская С. В.* Отражение конституционно-правовых принципов регулирования оплаты труда в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. № 4. С. 103.

⁵ *Таева Н. Е.* Конституционно-правовые принципы обеспечения системного единства норм // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 17.

ля, который проявляет себя в идейной, аксиологической (с точки зрения защищаемых ценностей), телеологической (с точки зрения провозглашаемых и подразумеваемых целей), системно-структурной и конкретно-регулятивной взаимосвязи всего правового регулирования отношений в сфере осуществления названных видов контроля.

Этот принцип следует из основ конституционного строя Российской Федерации, системное понимание которых дает осознание необходимости наличия как государственного, так и общественного контроля, а также сущностного единства их правовой природы (каковое ни в какой степени не страдает от того факта, что разные виды контроля осуществляют разные субъекты с различным набором функций и полномочий, поскольку сохраняется общность целей и защищаемых ценностей).

Государственный контроль как обязательная функция государства следует, помимо положений гл. 1 Конституции РФ, также из п. «а» ее статьи 71, согласно которому в ведении Российской Федерации находится контроль за соблюдением Конституции и федеральных законов. Относительно же общественного контроля исследователи пишут о том, что конституционное закрепление характеристик Российской Федерации как демократического и правового государства прямо предполагает необходимость «закрепить на законодательном уровне участие населения страны в управлении государством и развитие эффективной системы обратной связи в форме общественного (гражданского) контро-

ля за деятельностью государственных органов, органов власти местного самоуправления и должностных лиц»⁶.

В исследуемой нами сфере действует ряд ключевых федеральных законов, регламентирующих разные виды контроля, разные аспекты контрольно-надзорной деятельности. В их числе федеральные законы от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»⁷, от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁸, от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁹, а также ряд других, также затрагивающих тот или иной контроль¹⁰ и (или)¹¹ надзор¹².

Все они были приняты в разное время, в основе разработки их проектов лежали, если позволительно так выразиться, несколько различные «волны» правовых и общественно-политических идей, сопутствовавшие новым историческим этапам государственного строительства и эволюции российского общества. В них заложены нормы-принципы¹³, являющиеся руководящими началами для каждого соответствующего вида контроля, и все из них имеют весьма важное самоценное значение.

Однако, на наш взгляд, помимо принципов, изложенных в законодательстве применительно к конкретным видам контроля, следует говорить о конституционно-правовом принципе, имеющем базовое, объединяющее значение для них всех, позволяющем обеспечить подлинную синергию всех видов контроля и надзора

⁶ Лукьянова В. В. Общественный контроль над деятельностью органов государственного и муниципального управления // Вестник СамГУ. 2013. № 10. С. 146.

⁷ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 08.05.2013.

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.07.2014.

⁹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 31.07.2020.

¹⁰ Например: Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.12.2012.

¹¹ Например: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 30.12.2008. № 266.

¹² Например: Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Российская газета. 08.04.2011. № 75.

¹³ Обратим внимание, что именно для конституционного права характерна особая роль норм-принципов, которые занимают значительное место среди общего объема конституционно-правовых норм. Как писала Е. И. Козлова, от норм других отраслей права конституционно-правовые нормы отличаются, в том числе «своеобразием видов: среди рассматриваемых норм значительно больше, чем в других отраслях, общерегулятивных норм. Это нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-задачи» (Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009. С. 9).

для достижения общественно и государственно значимых целей, а также для совершенствования государственного и муниципального управления в стране.

Этот принцип — системное единство — имеет значение в рамках такой конституционно-правовой системы, в которой **доминирует понимание важности объединения государственных и общественных усилий** для обеспечения подлинно правового и демократического характера государства. Полагаем, что в настоящее время в России существует именно такая конституционно-правовая система, и в условиях ярко обозначивших себя внешних вызовов и угроз **особенно востребована совокупная реализация потенциалов и государственного, и общественного контроля.**

Отметим, что на разных исторических этапах проявляло себя различное отношение к сущности и задачам контроля — от настороженного противопоставления государственного контроля и свободы общества до понимания того, что государственный контроль в его взаимосвязи с общественным контролем служит именно интересам обеспечения правового порядка и свободного развития общества¹⁴.

В настоящее время на уровне целеполагания, задаваемого в официальных документах и выступлениях высшим руководством страны, постоянно звучит тема эффективного и открытого диалога государства, в том числе в лице контролирующих органов, с обществом, гражданами, бизнесом, а также указывается на приоритет рационализации контроля, снижения чрезмерной контрольной нагрузки.

Так, в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 21 апреля 2021 г. Президент РФ В. В. Путин отметил, в частности, что

«все ключевые решения в сфере экономики мы принимаем в диалоге с деловым сообществом», а также призвал региональные управленческие команды к «открытости для честного диалога с бизнесом, с инвесторами, ну и, конечно, в первую очередь с гражданами»; кроме того, Президент подчеркнул, что мы уже «отказались от массы ненужных контрольных проверок, но нужно наращивать набранный темп, и результат в улучшении делового климата должен быть предметным, понятным, осязаемым»¹⁵.

Всё это свидетельствует о необходимости дальнейшего повышения эффективности как государственного, так и общественного контроля, рассматриваемых в рамках единого конституционно-правового механизма, служащего достижению национальных целей развития Российской Федерации и приоритетам всестороннего обеспечения прав и свобод граждан, улучшения качества жизни и роста благосостояния населения страны.

В контексте обозначенных концептуальных задач еще раз подчеркнем, что невозможно искусственно «разрывать» государственный и общественный контроль; правовому характеру государства свойственно их единство, общая нацеленность на обеспечение практической реализации принципов правового государства. Исследователи резонно замечают: «Для того чтобы государство действительно было подчинено праву, это подчинение должно быть обеспечено гарантиями. Прежде всего, необходимо гарантировать, чтобы нормы права, создаваемые государством, находились в соответствии с первоисточником всякого права — народным правосознанием, правовым выражением которого является конституция страны, и чтобы

¹⁴ В этом отношении интересна, например, точка зрения В. Г. Румянцевой, которая пишет: «С точки зрения политико-правовой и социальной сущности понимание социального или общественного контроля эволюционировало от негативного восприятия в качестве части репрессивного механизма государства, подавляющего прогрессирующие либеральные и демократические стремления (одностороннее подчинение посредством государственного контроля) до элемента обеспечения социальной справедливости и стабильности (совокупность государственного и гражданского контроля, основанного на рассмотрении государственного аппарата и гражданского общества как равноправных субъектов, корреспондирующих с полномочиями), а затем международно-правового механизма разрешения внутри- и межгосударственных противоречий в эпоху глобализации (международный контроль)» (Румянцева В. Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 11). Оставим за рамками настоящего исследования весьма дискуссионный в современных условиях вопрос о международном контроле, но в остальном обозначенный вектор эволюции охарактеризован весьма убедительно.

¹⁵ Официальный интернет-сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/65418> (дата обращения: 02.05.2022).

государство действовало в конкретных случаях согласно этим нормам»¹⁶. Добиться реализации этой идеи возможно, лишь консолидировав усилия публичной власти и общества, в том числе в плоскости контроля, осуществляемого как властными институтами, так и общественными субъектами.

Ввиду этого «удельный вес» разных видов контроля, их значимость и вклад в достижение общих целей должны рассматриваться как сопоставимые, стремящиеся к равенству. Наличие развитого, скажем, парламентского контроля в государстве не менее важно, чем наличие эффективного общественного контроля.

С точки зрения эволюции видов и форм контроля также проявляет себя единство разных видов контроля в Российской Федерации. Например, некоторые исследователи, рассматривая парламентский контроль как разновидность конституционного контроля, подчеркивают, что «конституционный контроль как контроль над властью (прежде всего в высших ее звеньях) в России стал утверждаться по мере продвижения реформ конституционного строя России, предпринятых с 90-х годов XX столетия»¹⁷. Здесь мы снова встречаем понимание именно конституционного генезиса контрольной деятельности, что позволяет говорить о неотъемлемости такой деятельности от самого конституционного строя государства в его современном понимании.

В отношении же общественного контроля А. Г. Кучерена справедливо подчеркнул, что такой контроль — «черта подлинно демокра-

тического, правового, эффективного и открытого государства. Общественный контроль над развитием и повышением эффективности российской общественно-политической системы в целом, отдельных звеньев системы государственного управления — важнейший приоритет развития гражданского общества»¹⁸.

Концептуальный подход федерального законодателя к определению видов контроля состоит в ориентировании всей контрольной деятельности на конституционно значимые цели, достижение которых исключительно важно для дальнейшего развития общества и государства. Единство такого подхода можно констатировать, исходя из легальных дефиниций видов контроля, закрепленных в упомянутых выше ключевых законодательных актах.

Так, анализ дефиниции, изложенной в ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», позволяет говорить об ориентированности государственного контроля (надзора), муниципального контроля на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, принятие мер по устранению последствий таких нарушений, а также по восстановлению ранее существовавшего правового положения.

Согласно определению, закрепленному в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁹, имеет место

¹⁶ Шарнина Л. А. Общественный контроль как гарантия конституционной законности при реализации конституционного усмотрения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12.

¹⁷ Овсянян А. Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 24.

¹⁸ Кучерена А. Г. Понятие и сущность общественного (гражданского, демократического) контроля деятельности органов публичной власти // Право и жизнь. 2013. № 1. С. 75.

¹⁹ В соответствии с указанным пунктом (в актуальной редакции), государственный контроль (надзор) — деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных названным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (обязательные требования), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных

практически аналогичная ориентированность государственного контроля (надзора), однако не акцентируется внимание на восстановлении ранее существовавшего правового положения, зато указывается на анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, как важные составляющие контрольной деятельности.

Полагаем аналитико-прогностическую деятельность важной составной частью контроля. Это позволяет утверждать, что содержание контроля не сводится только к проверочным мероприятиям, нацеленным на выявление и пресечение нарушений. Контроль, рассматриваемый нами как явление, присущее правовому государству и подлинному народовластию, должен быть также ориентирован на определение условий — как в законодательстве, так и на практике, — способствующих возможным нарушениям; их определение может и должно служить основой для принятия мер по устранению самих таких условий.

Высказанная мысль подтверждается также тем, что, например, в Федеральном законе «О парламентском контроле» среди целей парламентского контроля, непосредственно направленных на защиту гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина, на укрепление законности и правопорядка, фигурируют и такие цели, как выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления, изучение практики применения законодательства Российской Федерации, разработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства и повышение эффективности его исполнения (ст. 2).

В свою очередь, согласно положениям Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²⁰

данный вид контроля ориентирован не только на наблюдение за деятельностью органов публичной власти, но и на осуществление общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений, для чего сформулировано и такое целеполагание, как обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан и институтов гражданского общества при принятии решений органами публичной власти.

Рассмотрение с конституционно-правовых позиций указанных базовых положений законодательных актов о видах контроля позволяет прийти к заключению, что **конституционно-правовой принцип системного единства государственного контроля (надзора) и общественного контроля проявляет себя в следующих аспектах:**

- единый концептуальный подход законодателя к ориентированию всех видов контроля на достижение конституционно значимых целей и защиту конституционно значимых ценностей;
- ориентированность всех видов контроля на всестороннее обеспечение законности во всех подлежащих контролю сферах общественных отношений и по всем направлениям деятельности органов публичной власти, контроль за которой осуществляется;
- скоррелированность содержания всех видов контроля с точки зрения сочетания как собственно проверочных мероприятий (или наблюдения), так и аналитико-прогностических составляющих, направленных на противодействие формированию условий, способствующих совершению нарушений;
- скорреспондированность ожидаемых результатов контрольной деятельности в рамках всех видов контроля — устранение нарушений и восстановление состояния защищенности прав и свобод физических и юридических лиц, общественных интересов;

нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

²⁰ Согласно ч. 1 ст. 4 указанного Федерального закона под общественным контролем в нем 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.

— единство конструктивного характера контрольной деятельности, суть которой заключается не столько в реализации некой карательной функции (применение санкций по результатам контроля, привлечение к ответственности виновных в нарушениях), сколько в защите прав и свобод от нарушений и выработке конструктивных предложений по недопущению нарушений в дальнейшем, то есть по совершенствованию деятельности, подлежащей контролю.

В рамках единства государственного и общественного контроля, как представляется, у граждан повышается мотивация к активной реализации права участвовать в управлении делами государства, в том числе посредством участия в общественном контроле. Следует согласиться с тем, что «в обществе есть устремления занимать более активную гражданскую позицию»²¹, правовой основой для чего служит законодательство об общественном контроле. Последовательная реализация как в законотворчестве, так и в правоприменительной практике конституционно-правового принципа системного единства государственного и общественного контроля, на наш взгляд, будет служить дальнейшему **повышению конструктивной гражданской активности и преодолению возможной разнонаправленности общественного и государственного контроля.**

С конституционно-правовой точки зрения полагаем целесообразным говорить об ответственном общественном контроле, при котором осуществление имеющихся у граждан в силу законодательства контрольных функций базируется на **личном ответственном отноше-**

нии к этому процессу и на стремлении к конструктивным результатам контроля, ориентированным не только на выявление недостатков государственного и муниципального управления, но и на выработку предложений и рекомендаций по **эффективному совершенствованию** реализации органами публичной власти своих функций в интересах населения.

Это, на наш взгляд, в полной мере коррелирует с важными задачами общественного контроля, состоящими в следующем: формирование и развитие гражданского правосознания; повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества; содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов²²; реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). Добавим также, что для дальнейшего развития механизмов общественного контроля следует повысить доверие граждан, вовлеченных в такую контрольную деятельность, не только к публичной власти, но и к самим субъектам общественного контроля. Исследователи отмечают, что важно «в деле совершенствования механизмов гражданского (общественного) контроля повышать уровень доверия граждан друг к другу»²³, с чем следует согласиться, поскольку это будет способствовать консолидации активных и конструктивных сил общества²⁴.

Практическая реализация рассматриваемого в настоящем исследовании конституци-

²¹ Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С. 19.

²² В этой связи обратим внимание на следующие весьма резонные рассуждения: «Современному государству всё сложнее реагировать на множество общественных запросов, что приводит к обострению социальных конфликтов. Решить эту проблему могут лишь эффективные обратные связи. Общественный контроль может и должен стать той внешней опорой, рычагом и системой обратной связи, которые обеспечат целостность, сбалансированность процессов реформирования и конечный успех проводимых государством реформ» (Макарова О. В. Использование потенциала гражданского общества в осуществлении общественного контроля в России и зарубежных государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2. С. 16).

²³ Киричёр Е. В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9 (34). С. 1096.

²⁴ В этом контексте обратим внимание на точку зрения, состоящую в том, что в России «в условиях внешнеполитических и внутривнутриполитических угроз национальной безопасности органы общественного контроля становятся механизмом поддержания непротиворечивого ценностного равновесия в обществе, элементом механизма достижения непротиворечивой системы ценностей, ориентированной на соли-

онно-правового принципа системного единства государственного контроля (надзора) и общественного контроля позволит в большей степени обеспечить **нацеленность всей контрольно-надзорной деятельности 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.

Необходимо преодолевать возможную доктринальную (а также практическую) разобщенность контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти и общественного контроля, их взаимную дистанцированность, которая может отражать контрпродуктивную дистанцированность государства и институтов гражданского общества в целом. **Рациональное сближение государственного и общественного контроля по принципам, целям, задачам, механизмам осуществления и ожидаемым результатам будет служить важной цели дальнейшего сближения государства и гражданского общества**, повышению эффективности их

диалога, что позитивно отразится как на совершенствовании государственного и муниципального управления, так и на повышении качества жизни наших граждан.

Полагаем важной задачей современной конституционно-правовой науки формулирование и дальнейшее внедрение как в научный оборот, так и в законотворчество и практическое право-применение принципов, способствующих расширению системно-организационных начал в государственном строительстве, государственном и муниципальном управлении, которые, в свою очередь, позволят **повысить уровень синергии взаимодействия конструктивных сил государства и общества** для достижения национальных целей развития и реализации национальных интересов России.

Предлагаемый конституционно-правовой принцип системного единства государственного контроля (надзора) и общественного контроля служит именно этим целям. Он обусловлен логикой развития российского законодательства о контрольно-надзорной деятельности и дает необходимую конституционно-теоретическую точку опоры для дальнейшего повышения сплоченности государства и гражданского общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Киричѣк Е. В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 9 (34).
2. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2009.
3. Коршунова Т. Ю., Каменская С. В. Отражение конституционно-правовых принципов регулирования оплаты труда в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. — 2021. — № 4.
4. Кучерена А. Г. Понятие и сущность общественного (гражданского, демократического) контроля деятельности органов публичной власти // Право и жизнь. — 2013. — № 1.
5. Лукьянова В. В. Общественный контроль над деятельностью органов государственного и муниципального управления // Вестник СамГУ. — 2013. — № 10.
6. Макарова О. В. Использование потенциала гражданского общества в осуществлении общественного контроля в России и зарубежных государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2018. — № 2.
7. Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. — 2014. — № 9.
8. Общая теория права / под ред. А. С. Пиголкина. — М., 1997.
9. Овсепян А. Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 3.

дарность, а не на противоречивость различных социальных групп» (Эмих В. В. Общественный контроль и идеологическое многообразие в России // Социум и власть. 2017. № 1 (63). С. 106).

10. Плотников А. А. Соотношение государственного и общественного контроля в условиях формирования гражданского общества // *Философия права*. — 2013. — № 1.
11. Румянцева В. Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // *История государства и права*. — 2009. — № 11.
12. Селиванова Е. С. К вопросу о различии в понятиях «народный», «общественный», «гражданский» контроль в научном и прикладном дискурсах // *Вестник ТГУ*. — 2013. — Вып. 5 (121).
13. Спектор А. А. К вопросу о соотношении понятий «государственный надзор» и «государственный контроль» // *Вестник Московского университета МВД России*. — 2011. — № 8.
14. Таева Н. Е. Конституционно-правовые принципы обеспечения системного единства норм // *Государственная власть и местное самоуправление*. — 2014. — № 12.
15. Чернобель Г. Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма // *Журнал российского права*. — 2010. — № 1.
16. Шарнина Л. А. Общественный контроль как гарантия конституционной законности при реализации конституционного усмотрения // *Конституционное и муниципальное право*. — 2017. — № 12.
17. Эмих В. В. Общественный контроль и идеологическое многообразие в России // *Социум и власть*. — 2017. — № 1 (63).

Материал поступил в редакцию 2 мая 2022 г.

REFERENCES

1. Kirichek EV. Grazhdanskiy (obshchestvennyy) kontrol za deyatel'nostyu organov publichnoy vlasti v sfere obespecheniya konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii [Civil (social) control over the activities of public government bodies in the sphere of guarantees of constitutional rights and freedoms of individual and citizen in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemi rossiyskogo prava*. 2013;9(34). (In Russ.).
2. Kozlova EI, Kutafin OE. Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnik [Constitutional Law of Russia: textbook]. 4th ed. Moscow: Prospekt Publ.; 2009. (In Russ.).
3. Korshunova TYu, Kamenskaya SV. Otrazhenie konstitutsionno-pravovykh printsipov regulirovaniya oplaty truda v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii [A Reflection of the Constitutional and Legal Regulation of Wages In the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Journal of Russian Law*. 2021;4:103-118. (In Russ.).
4. Kucherenina AG. Ponyatie i sushchnost obshchestvennogo (grazhdanskogo, demokratcheskogo) kontrolya deyatel'nosti organov publichnoy vlasti [Concept and essence of public control of activity of state agencies]. *Law and Life*. 2013;1. (In Russ.).
5. Lukyanova VV. Obshchestvennyy kontrol nad deyatel'nostyu organov gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya [Social Control over the Activities of Bodies of Public and Municipal Management]. *Vestnik SamGU*. 2013;10. (In Russ.).
6. Makarova OV. Ispolzovanie potentsiala grazhdanskogo obshchestva v osushchestvlenii obshchestvennogo kontrolya v Rossii i zarubezhnykh gosudarstvakh [Utilization of the Civilian Capacity for Public Control in Russia and Foreign Countries]. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2018;2. (In Russ.).
7. Mikheeva TN, Mikheev DS. Pravovoy vektor v razvitii obshchestvennogo kontrolya [The Legal Vector in Public Control Development]. *Juridical World*. 2014;9. (In Russ.).
8. Pigolkin AS, editor. Obshchaya teoriya prava [General theory of Law]. Moscow; 1997. (In Russ.).
9. Ovsepyan AG. Ponyatie i priznaki parlamentskogo kontrolya (teoreticheskaya kharakteristika) [The concept and features of parliamentary control (theoretical characteristics)]. *Constitutional and Municipal Law*. 2011;3:24-30. (In Russ.).
10. Plotnikov AA. Sootnoshenie gosudarstvennogo i obshchestvennogo kontrolya v usloviyakh formirovaniya grazhdanskogo obshchestva [The Ratio of State and Public Control in the Conditions of Formation of Civil Society]. *Philosophy of Law*. 2013;1:105-109. (In Russ.).
11. Rumyantseva VG. Obshchestvennyy kontrol za deyatel'nostyu gosudarstva: k teorii voprosa [Public control over the activities of the state: on the theory of the question]. *History of the State and Law*. 2009;11:42-48. (In Russ.).

12. Selivanova ES. K voprosu o razlichii v ponyatiyakh «narodnyy», «obshchestvennyy», «grazhdanskiy» kontrol v nauchnom i prikladnom diskursakh [On Question of Differentiation in Notions «Public», «Social», «Civil» Control in Scientific And Applied Discourses]. *Tomsk State University Journal of Law*. 2013;5(121).
13. Spector AA. K voprosu o sootnoshenii ponyatiy «gosudarstvennyy nadzor» i «gosudarstvennyy kontrol» [To a Question on a Parity of Concepts «The State Supervision» and «The State Control»]. *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2011;8:148. (In Russ.).
14. Taeva NE. Konstitutsionno-pravovye printsiipy obespecheniya sistemnogo edinstva norm [Constitutional-Law Principles of Ensuring the Systemic Integrity of Norms]. *State Power and Local Self-government*. 2014;12:17-23. (In Russ.).
15. Chernobel GT. Pravovye printsiipy kak ideologicheskaya paradigma [Legal Principles as Ideological Paradigm]. *Journal of Russian Law*. 2010;1(157):84-94. (In Russ.).
16. Sharnina LA. Obshchestvennyy kontrol kak garantiya konstitutsionnoy zakonnosti pri realizatsii konstitutsionnogo usmotreniya [Public Control as a Constitutional Legitimacy Guarantee When Exercising Constitutional Discretion]. *Constitutional and Municipal Law*. 2017;12:1-14. (In Russ.).
17. Emikh VV. Obshchestvennyy kontrol i ideologicheskoe mnogoobrazie v Rossii [Public control and Ideological diversity in Russia]. *Society and Power*. 2017;1(63):104-107. (In Russ.).