

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.189.8.058-068

А. А. Спиридонов*

О теоретических началах конституционно-правового исследования государственного и общественного контроля в свете актуальных тенденций развития государственного управления

Аннотация. В статье с позиций конституционно-правовой науки показано, что государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, общественный контроль неразрывно связаны с функциями государства, входят в предмет конституционного права и составляют важный элемент современного российского конституционализма. Вместе с тем у контрольно-надзорной деятельности имеются весьма прочные теоретико-правовые и конституционно-правовые основания, обусловленные особым значением такой деятельности для нормального функционирования государства как такового, государственно-общественной системы и для обеспечения полноценной реализации конституционно-правового статуса личности. Автором выделены следующие имеющие особое значение для дальнейшего совершенствования контрольно-надзорной деятельности актуальные тенденции развития государственного управления в нашей стране: ориентированность государственного управления на граждан, их права, потребности, ожидания и пожелания; открытость (транспарентность) государственного управления; развитие форм интерактивных коммуникаций публичной власти и общества; снижение излишней административной нагрузки на субъектов, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность; широкое внедрение риск-ориентированного подхода в рамках контрольно-надзорной деятельности; повышение роли общественного контроля как значимой формы обратной связи в государственно-общественном диалоге, способствующей совершенствованию государственного управления. Современные конституционно-правовые исследования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля важно проводить с обязательным учетом обозначенных тенденций и исходя из соответствующих приоритетов, что позволит вырабатывать правовые подходы, нормотворческие и практические предложения, обеспечивающие клиентоцентричность государственного управления, еще большую его открытость и понятность для граждан и повышение уровня удовлетворенности общества результатами деятельности органов публичной власти всех уровней.

Ключевые слова: государственный контроль; муниципальный контроль; общественный контроль; развитие контрольно-надзорной деятельности; открытость (транспарентность) контроля; риск-ориентированный подход; совершенствование государственного управления; тенденции развития государственного управления.

Для цитирования: Спиридонов А. А. О теоретических началах конституционно-правового исследования государственного и общественного контроля в свете актуальных тенденций развития государственного управления // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 8. — С. 58–68. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.189.8.058-068.

© Спиридонов А. А., 2022

* Спиридонов Андрей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора департамента обеспечения регуляторной политики Правительства Российской Федерации Аппарата Правительства Российской Федерации

Краснопресненская наб., д. 2, стр. 2, г. Москва, Россия, 103274

spiridonov_aa@aprf.gov.ru

Theoretical Foundations of Constitutional and Legal Research of State and Public Control in the Light of Current Trends in the Development of Public Administration

Andrei A. Spiridonov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Deputy Director of the Department of Regulatory Policy of the Government of the Russian Federation, Central Office of the Government of the Russian Federation

nab. Krasnopresnenskaya, d. 2, str. 2, Moscow, Russia, 103274

spiridonov_aa@apr.f.gov.ru

Abstract. The paper shows from the standpoint of constitutional and legal science that state control (supervision), municipal control, public control are inextricably linked with the functions of the state and form a part of the subject of constitutional law and an important element of modern Russian constitutionalism. With this in mind, control and supervisory activities have very strong theoretical and legal and constitutional grounds due to the special importance of such activities for the normal functioning of the state as such, the state and public system and to ensure the full implementation of the constitutional and legal status of the individual. The author highlights the following current trends in the development of public administration in our country that are of particular importance for the further improvement of control and supervisory activities: the orientation of public administration to citizens, their rights, needs, expectations and wishes; openness (transparency) of public administration; development of forms of interactive communications of public authorities and society; reduction of excessive administrative burden on subjects in respect of which control and supervisory activities are carried out; the widespread introduction of a risk-based approach within the framework of control and supervisory activities; increasing the role of public control as a significant form of feedback in the government-public dialogue, contributing to the improvement of public administration. It is important to conduct modern constitutional and legal studies of state control (supervision), municipal control and public control with mandatory consideration of the indicated trends and based on the relevant priorities, which will allow developing legal approaches, normative and practical proposals that ensure the client-centricity of public administration, its even greater openness and clarity for citizens and increasing the level of satisfaction of society with the results of activities of public authorities at all levels.

Keywords: state control; municipal control; public control; development of control and supervisory activities; openness (transparency) of control; risk-oriented approach; improvement of public administration; trends in the development of public administration.

Cite as: Spiridonov AA. O teoreticheskikh nachalakh konstitutsionno-pravovogo issledovaniya gosudarstvennogo i obshchestvennogo kontrolya v svete aktualnykh tendentsiy razvitiya gosudarstvennogo upravleniya [Theoretical Foundations of Constitutional and Legal Research of State and Public Control in the Light of Current Trends in the Development of Public Administration]. *Lex russica*. 2022;75(8):58-68. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.189.8.058-068. (In Russ., abstract in Eng.).

На настоящем этапе развития отечественного конституционализма принципиально важны комплексные конституционно-правовые исследования современной проблематики государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системной взаимосвязи.

В статье мы исходим из того, что указанные виды контроля как таковые неразрывно связаны с функциями государства, входят в предмет конституционного права и составляют важный элемент современного российского конституционализма. С учетом этого у контрольно-надзорной деятельности имеются весьма прочные теоретико-правовые и конституционно-правовые основания, обусловленные особым зна-

чением такой деятельности для нормального функционирования государства как такового, государственно-общественной системы и для обеспечения полноценной реализации конституционно-правового статуса личности с точки зрения надлежащей гарантированности в государстве (и государством) прав и свобод человека и гражданина.

С теоретических позиций **контроль системно взаимосвязан с государственным управлением: они в неразрывном единстве проявляют себя в реализации функций государства.**

Регулирующие и управленческие функции в том или ином их прочтении практически всегда выделялись в теоретико-правовых классифика-

циях функций государства¹, и можно утверждать, что функция осуществления контроля (или контрольная функция) так или иначе всегда в явном или подразумеваемом (имплицитном) виде является неотъемлемым элементом более общих функций государства: внутренних и внешних, основных и неосновных, в политической, правовой, социальной и экономической сферах и т.д.

В теоретико-правовых исследованиях, как и в административно-правовых, контрольная функция зачастую рассматривается как неразрывно связанная с сущностью государственного управления.

К примеру, некоторые авторы отмечают, что государственное управление позволяет не только «осуществлять единообразное, властное регулирование соответствующих общественных отношений на всей территории государства», но и «контролировать и своевременно исправлять допущенные сбои в управлении, заменять отставшие от жизни элементы, составные части на новые, отвечающие происходящим изменениям», а также подчеркивают, что «контрольная функция решает еще и такую задачу, как проверка верности отданного и исполненного властного предписания», и что указанная функция необходима, «чтобы удостовериться, как скоро и точно исполнено волевое решение и какая от него последовала отдача»².

Такой подход показывает, что государственно-управленческое воздействие на общественные отношения не ограничивается выработкой правовых предписаний и управленчески-организационных решений, но простирается на весь процесс реализации норм и решений с обязательным фиксированием обратной связи и, при необходимости, последующей корректировкой самого управленческого воздействия.

Оговоримся, что нередко функция государства как таковая с теоретических позиций определяется с использованием указанной нами категории «воздействие». Например, С. Н. Туманов предлагает дефиницию функции

государства «как единой относительно самостоятельной подсистемы целенаправленной деятельности государства в обособленной сфере общественных отношений, проводимой с использованием специфического набора методов и способов государственно-правового и организационного воздействия»³. Считаем, что воздействие как целенаправленный процесс с необходимостью диалектически взаимосвязано с реакцией на него, с обратной связью, раскрывать позитивный потенциал которой и призвана контрольная деятельность.

Встречаются и такие рассуждения о контрольной функции: «Успешное достижение целей управления возможно только при наличии контроля за процессом деятельности. Поэтому контрольная функция представляет собой необходимый элемент управленческой системы. Фактически контроль является механизмом обратной связи. Непрерывные методы контроля позволяют своевременно получать обратную связь в виде информации, которая служит для отслеживания текущей деятельности и любых отклонений, что позволяет предпринимать корректирующие меры»⁴.

Таким образом, успешное и эффективное государственно-управление уже с теоретико-правовых позиций не мыслится без наличия развитой системы контрольно-надзорной деятельности, которая позволяет достигать позитивных результатов воздействия всей системы государственного управления на состояние общественно-государственной системы, на все публично значимые стороны социально-экономической жизни.

Основополагающие общественные отношения в сфере организации контрольно-надзорной деятельности и осуществления взаимодействия субъектов такой деятельности с обществом, организациями и отдельными гражданами, прежде всего с учетом их особой государственной значимости, **входят в предмет регулирования современного конституционного права и, соответственно,**

¹ См. подробнее, например: Жимиров В. Н., Тищенко А. Г., Колокольцев В. А. Некоторые теоретические вопросы классификации функций современного государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2005. № 1 (25). С. 6–13.

² Булатов Р. Б., Глущенко П. П. Государственно-управленческая функция системы органов государственной власти Российской Федерации // Социология и право. 2013. № 1 (18). С. 60.

³ Туманов С. Н. К вопросу о понятии и структуре функции государства // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. Вып. 4 (18). С. 39.

⁴ Борисов Г. А., Тонков Е. Е. О развитии теории функций государства // Право и образование. 2005. № 1. С. 5–17.

в предмет исследования конституционно-правовой науки. Остановимся подробнее на аргументации этого тезиса.

Базовые отношения по организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации, по нашему мнению, относятся к предмету конституционного права, состоя в системном единстве с содержанием современного конституционализма.

Как известно, вопрос о предмете конституционного (а прежде — государственного) права вызывал к жизни немало научных дискуссий, по нему было высказано множество позиций и суждений, значительное число которых в систематизированном виде показано в известной монографии О. Е. Кутафина о предмете конституционного права⁵. Нам импонирует системный взгляд на предмет названной отрасли самого академика О. Е. Кутафина, который выделял в его составе две масштабные группы отношений. Ученый отмечал, в том числе ссылаясь на исследования еще советского периода⁶, что «особенность конституционно-правового регулирования общественных отношений состоит в том, что в одних сферах жизни общества конституционное право непосредственно и в полном объеме регулирует общественные отношения, а в других — лишь основополагающие, т.е. такие, которые определяют содержание остальных отношений в этих сферах... В результате предмет конституционного права складывается из двух групп общественных отношений»⁷. При этом О. Е. Кутафин исходил из того, что «преобладающая часть первой группы представлена общественными отношениями, складывающимися в областях, составляющих основные элементы государства, которыми, как известно, являются население, территория и власть»⁸; вторую же группу «образуют отношения, имеющие основополагающее значение для тех сфер, в которых они складываются...

Они становятся элементом предмета конституционного права только тогда, когда в этом заинтересовано государство, что выражается в соответствующих нормах права, содержащихся в таких основополагающих актах, как конституция, или других актах, имеющих учредительный характер»⁹.

«Иными словами, — заключал свои рассуждения О. Е. Кутафин, — предмет конституционного права любого государства не может быть раз и навсегда данным. Он зависит от содержания конституции или других основополагающих документов, действующих в государстве на данном этапе его развития»¹⁰.

Основываясь на изложенном подходе, полагаем, что контроль и надзор как таковые — в самых основных своих началах на государственном уровне — входят в предмет конституционного права, поскольку коренятся в базовых взаимоотношениях в системе «государство — население» (или же, соответственно принятой в современном отечественном конституционализме последовательности, в системе «личность — общество — государство»). Организация государственной власти с ее направленностью на обеспечение принципов правового (и конституционного) государства, включая подчиненность государства праву, приоритетность и всестороннюю гарантированность прав и свобод человека и гражданина и ряд других, в современном мире просто невозможна без обеспечения эффективной системы контроля за своевременностью, эффективностью и подлинной ориентированностью на потребности народа реализации, воплощения в жизнь принимаемых в стране правовых норм и государственно-управленческих решений на всех уровнях публичной власти.

С точки зрения конституционного права **контроль** значимо проявляет себя и **в системе федеративных отношений**. Часть 3 ст. 11, ст. 71–73 Конституции РФ определяют систему

⁵ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001.

⁶ См.: Уманский Я. Н. Советское государственное право. М., 1970. С. 5.

⁷ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 23.

⁸ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 23.

Раскрывая этот тезис, ученый отмечал, что «важнейшей составной частью предмета конституционного права выступает группа общественных отношений, складывающихся в процессе воплощения в жизнь основных признаков государственной организации общества и лежащих в ее основе. Специфика этих отношений состоит в том, что они являются обязательным атрибутом предмета конституционного права» (Там же. С. 25).

⁹ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 25.

¹⁰ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 26.

разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В рамках этой системы регламентируется передача полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения органам государственной власти субъектов Российской Федерации, которая осуществляется федеральными законами. Важным принципом здесь является *подконтрольность* реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий соответствующим государственным органам Российской Федерации¹¹.

Конституционный контроль (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ), **парламентский контроль** (ст. 103.1 Конституции РФ), **контроль за исполнением федерального бюджета со стороны Счетной палаты** (ч. 5 ст. 101 Конституции РФ) также составляют значимый аспект конституционно-правовой регламентации основ функционирования всего государственно-общественного механизма в нашей стране.

Базовые отношения в сфере **муниципального контроля** входят в предмет конституционного права тогда же, когда само местное самоуправление — муниципальный уровень

публичной власти — находит конституционное закрепление и признание. Так, поскольку в советский период развития нашей государственности местного самоуправления в современном его понимании не существовало и оно не находило отражения в Основных законах (Конституциях) СССР и РСФСР, то и муниципальный контроль не имел какой-либо институционализации и не мог по этим самым причинам рассматриваться в рамках предмета советского государственного права. С появлением в 1993 г. в Конституции РФ ст. 12 и главы о местном самоуправлении возникли как конституционно-правовые, так и теоретико-методологические основания рассматривать базовые отношения в сфере организации муниципального контроля в качестве составной части обширных сфер общественных отношений, составляющих предмет современного конституционного права России (равно как и в качестве составной части предмета муниципального права).

Общественный контроль как важный принцип современного диалога народа, особенно институтов гражданского общества, с публичной властью на всех ее уровнях также в своей основе входит в предмет конституционного права, поскольку государство на данном этапе своего развития признает важность общественного контроля. Как таковой институт общественного контроля, по нашему мнению, имеет прочные

¹¹ Так, согласно положениям ст. 45 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (см.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 21.12.2021. № 0001202112210031), федеральные законы, предусматривающие передачу отдельных полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, должны, в частности, содержать положения, определяющие:

- федеральные органы исполнительной власти, ответственные за организацию и осуществление *контроля*, мониторинга эффективности и качества осуществления переданных полномочий;
 - права и обязанности руководителей федеральных органов исполнительной власти, связанные с *контролем* за осуществлением органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий, включая:
- а) право выносить высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации *предписания (представления)* об устранении нарушений, выявленных при осуществлении переданных полномочий, подлежащие *обязательному рассмотрению* в тридцатидневный срок;
 - б) право вносить высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации *представления* об освобождении от занимаемой должности руководителей соответствующих исполнительных органов субъекта Российской Федерации, ответственных за осуществление переданных полномочий, в случаях их ненадлежащего исполнения (неисполнения), которые *подлежат рассмотрению* высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в десятидневный срок.

Таким образом, контроль здесь выступает неотъемлемой частью самой правовой ткани конституционно-правовых норм, институционализирующих систему федеративных отношений в аспекте разграничения полномочий, в части переданных на региональный уровень федеральных полномочий.

конституционные основания, необходимость его наличия с очевидностью следует из целого ряда конституционных установлений, о чем мы еще будем подробно рассуждать в статье.

Таким образом, ни в коей мере не умаляя значимости, важности и необходимости административно-правовых, муниципально-правовых, финансово-правовых и иных отраслевых исследований разносторонних аспектов государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля (их разнообразие показано нами выше), мы в то же время исходим из того, что государственно значимые основы организации и функционирования систем вышеуказанных видов контроля (надзора) в их системной взаимосвязи входят в предмет отрасли конституционного права Российской Федерации, а их исследование — соответственно, в предмет науки конституционного права.

Акцентируем здесь внимание именно на системной взаимосвязи. Пожалуй, только на конституционно-правовом уровне может быть достигнута необходимая степень обобщения для четкого обозначения взаимосвязанности и системного единства всех видов контроля (надзора), которая не в полной мере достижима на уровне исключительно вышеназванных отраслевых исследований. При этом именно конституционно-правовой ракурс позволяет обеспечить и должную степень практической ориентированности исследования с выходом на конкретные предложения по совершенствованию нормотворчества и осуществлению правоприменительной практики в соответствующей сфере (поскольку чисто теоретико-правовые изыскания характеризуются большей степенью абстрагирования и в большей мере ориентированы на совершенствование теоретических конструкций, представлений и подходов).

Системную взаимосвязь всех исследуемых видов контроля (надзора), в том числе с точки зрения их общего предназначения во всем государственно-правовом механизме, мы рассматриваем в качестве краеугольного базового принципа их конституционно-правовой регламентации и научного осмысления.

В этом ракурсе с позиций науки современного конституционного права важна несомненная взаимосвязанность контрольно-надзорной деятельности с приоритетностью прав чело-

века, преимущественная ориентированность государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля на практическое обеспечение реализации одного из важнейших в аксиологическом плане положений основ конституционного строя России — ст. 2 Конституции РФ, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства.

Контроль и надзор представляют собой необходимый инструмент для обеспечения прав человека. Можно даже утверждать, что в ситуации отсутствия контрольно-надзорной деятельности была бы невозможна всесторонняя гарантированность прав и свобод человека и гражданина, их наполненность реальными, подлинными, реализуемыми на практике полномочиями каждого члена общества.

С этой точки зрения очевидна взаимосвязь регулирования контроля (надзора) с конституционно-правовой регламентацией самой организации и функционирования публичной власти.

В. Ф. Попондопуло, к примеру, отмечает, что «основные права и свободы человека как таковые не нуждаются в регулировании, они являются статусными (констатируются основным законом страны) и должны защищаться в тех пределах, в которых их реализация не ущемляет основные права и свободы других. Нормативному регулированию (к тому же детальному) должны подвергаться отношения, связанные с устройством государственной власти, что является конституционной гарантией основных прав и свобод человека»¹². В контексте естественно-правовой концепции природы прав человека (именно она отражена, в частности, в ч. 2 ст. 17 Конституции РФ, согласно которой основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения), в ее рациональном конституционном понимании важно ориентирование регламентации функционирования публичной власти и ее диалога с гражданским обществом, в том числе в аспекте организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, на обеспечение максимальных правовых возможностей для реализации прав и свобод человека и гражданина

¹² Попондопуло В. Ф. Основные аспекты методологии исследования конституции // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 27.

в рамках существующего в государстве право-порядка и в соответствии с национальными целями развития и национальными интересами. Контрольно-надзорная деятельность должна обеспечивать разумный баланс между максимальными правовыми свободами личности и приоритетами общественно-государственного развития, соблюдение которых влечет достижение общественного блага, реализацию национальных интересов и тем самым — будущее долгосрочное развитие общества и государства.

С учетом этого мы исходим из необходимости рассмотрения **конституционно-правовых основ и направлений эволюции контрольно-надзорной деятельности в рамках актуальных тенденций развития государственного управления.**

Тенденция ориентированности государственного управления на граждан, их права, потребности, ожидания и пожелания. Первостепенной тенденцией развития государственного управления, коренящейся в самом правовом характере государства, в провозглашении человека, его прав и свобод высшей ценностью, является ориентированность государственного управления на потребности граждан.

Председатель Правительства России М. В. Мишустин назвал «государство для граждан» новой культурой государственного управления и подчеркнул, что она призвана «сосредоточить работу властей вокруг интересов каждого конкретного человека», подчеркнул, что «успех и качество работы государства в значительной мере определяются степенью доверия граждан, экспертного сообщества и бизнеса к действиям властей, а также тем, насколько легко и понятно их взаимодействие, отвечает ли оно ожиданиям людей»¹³.

В этом контексте получила в последние годы развитие концепция клиентоцентричности государственного управления. По словам заместителя Председателя Правительства РФ, руководителя Аппарата Правительства РФ Д. Ю. Григоренко, «основные ожидания граждан при получении госуслуг связаны с индивидуальным подходом при решении их персональных проблем наиболее удобным для них способом. Клиентоцентричность — это изменение подходов государства к оказанию услуг не как идеальному процессу, а как достижению конечного результата в виде удовлетворенности гражданина»¹⁴.

Отмечается, что «Правительство РФ объявило о намерении внедрить принципы клиентоцентричности в работу органов государственной власти. Если задуманное удастся воплотить на практике, масштабировав решение на все органы власти, то есть шансы на улучшение отношения граждан к чиновникам, институту госслужбы в целом. Работа проводится в рамках реализации инициативы “Клиентоцентричность”, которая вошла в перечень 42 инициатив социально-экономического развития России до 2030 г., утвержденный Правительством» (осенью 2021 г.)¹⁵.

В публикациях справедливо подчеркивается важность принципа «выстраивания сервисов государства вокруг потребностей человека и гражданина... на основе уважения и взаимного доверия», при этом внимание акцентируется на том, что «сущность клиентоцентричного государства заключается именно в решении проблем человека без его участия»¹⁶.

Соответственно, принципиально важна и ориентированность всей контрольно-надзорной деятельности на потребности человека,

¹³ Мишустин назвал «государство для граждан» новой культурой госуправления // URL: <https://xn--80aarpemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/news/mishustin-nazval-gosudarstvo-dlya-grazhdan-novoy-kulturoy-gospravleniya>. 01.02.2022 (дата обращения: 20.06.2022).

¹⁴ Привод. по: Назарова В. Сервисная модель государства и принципы клиентоцентричности // URL: <https://www.connect-wit.ru/servisnaya-model-gosudarstva-i-printsipy-klientotsentrichnosti.html>. 23.12.2021 (дата обращения: 20.06.2022).

¹⁵ См.: Назарова В. Указ. соч.

¹⁶ Воронов А. М. Клиентоцентричность в публичном управлении // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». 2022. № 3. С. 118, 119.

Там же отмечается, что «сущность клиентоцентричного подхода в государственном управлении заключается именно в удовлетворении потребностей граждан, общественных организаций, юридических лиц во всех сферах жизнедеятельности без обращения к бюрократии, т.е. чиновникам, именно в формате цифровых технологий, к примеру через МФЦ. В развитие указанных тезисов клиентоцентричное государство подразумевает решение проблем человека посредством обращения по каналам IT-технологий в органы публичной власти без его участия» (с. 120).

взаимодействующего с государством, с публичной властью, являющегося прежде всего не тем, на кого оказывается управленческое и регулятивное воздействие, а тем, ради кого осуществляются публичные функции органов власти всех уровней.

Тенденция большей открытости (транспарентности) государственного управления.

Полагаем эту тенденцию чрезвычайно важной для повышения качества государственного управления в нашей стране. Весьма подробно мы с соавторами рассматривали ключевые аспекты открытости государственного управления в издании «Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации» в 2014 г.¹⁷ С тех пор значимость указанной тенденции, в первую очередь в ее конституционно-правовых аспектах, еще более увеличилась.

В названном издании мы акцентировали внимание на том, что открытое государственное управление — достаточно новое явление и в нашей стране, и в мировой практике. Его становление и развитие связано преимущественно с трансформацией форм и механизмов реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

При этом мы исходили и исходим из того, что в эпоху развития современных информационных и телекоммуникационных технологий у государства появляются всё более совершенные возможности принимать от населения и обрабатывать сигналы, поступающие по каналам обратной связи, а также обеспечивать оперативное реагирование на них. Государство на современном этапе становится ближе к обществу, ликвидируя коммуникационные барьеры, существовавшие между ними ранее, вовлекает население в процесс управления и превращается в *открытое государство*.

Право граждан на участие в управлении делами государства, ключевое содержание которого предопределяется закрепленными в конституционных нормах избирательными правами, правом на участие в референдуме, правом на доступ к государственной службе и целым рядом других политических прав граж-

дан, в последние десятилетия получает новые формы, механизмы и инструменты реализации, выражающиеся в том числе в новых каналах коммуникаций личности и органов публичной власти, что делает государственное управление более открытым (понятным, прозрачным, транспарентным) для любого человека. Этим, в свою очередь, обусловлена и следующая тенденция.

Тенденция развития форм интерактивных коммуникаций публичной власти и общества.

Интерактивность государственно-общественного диалога предполагает прежде всего действенность и оперативность обратной связи, что выражается в развитии возможностей довольно быстрой и удобной для граждан реакции на те или иные государственно значимые решения путем доведения до представителей власти своей позиции, изложения замечаний и предложений, возможных пожеланий по совершенствованию государственных сервисов. С другой стороны, интерактивность означает и оперативность реагирования органов публичной власти на подобные пожелания граждан.

В аспекте рассматриваемой темы важно обеспечение для граждан возможности интерактивной коммуникации с органами и должностными лицами, осуществляющими государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, а также непосредственное вовлечение широкого круга граждан в осуществление общественного контроля — как на более-менее постоянной основе (в рамках деятельности коллективных субъектов общественного контроля), так и ситуативно.

Ранее уже отмечалось, что «успешность реформирования контрольно-надзорной деятельности в значительной степени зависит от учета позиций всех сторон: бизнеса, государства и граждан как конечных бенефициаров контрольно-надзорной деятельности — при планировании, мониторинге и оценке достигаемых результатов»¹⁸.

Полагаем принципиально важным и далее в конституционно-правовых исследованиях тематики контрольно-надзорной деятельности исходить из представления о человеке как ко-

¹⁷ См. подробно: Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации : учеб. пособие / под общ. ред. А. А. Спиридонова. Тула : Изд-во ТулГУ, 2014.

¹⁸ См.: Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Спиридонов А. А. Методические подходы к оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Социология». 2019. Т. 19. № 2. С. 337.

нечном бенефициаре указанной деятельности в системе коммуникаций публичной власти и общества.

Тенденция снижения излишней административной нагрузки на субъектов, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность. Эта тенденция на нормативном уровне проявляется уже в базовых нормах действующего законодательства о контрольно-надзорной деятельности, раскрывающих принципы, совокупность которых позволяет говорить об ориентированности на недопустимость чрезмерной контрольной нагрузки на тех субъектов, в отношении которых такая деятельность осуществляется.

В соответствии с положениями ст. 7 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁹, раскрывающей содержание принципа законности и обоснованности государственного контроля (надзора), муниципального контроля:

- действия и решения контрольного (надзорного) органа и его должностных лиц должны быть **законными и обоснованными**;
- при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля **не допускаются необоснованное принятие решений** контрольным (надзорным) органом и (или) **совершение необоснованных действий** (бездействия) должностными лицами контрольного (надзорного) органа²⁰.

Конституционно-правовые исследования призваны выработать дальнейшие предложения по рациональному снижению излишней административной нагрузки при сохранении эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Тенденция более широкого внедрения риск-ориентированного подхода в рамках контрольно-надзорной деятельности. Эта тенденция также получила законодательное

оформление. В статье 22 Федерального закона № 248-ФЗ раскрываются основные аспекты риск-ориентированного подхода, в частности устанавливается, что государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль осуществляются на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты. При этом под риском причинения вреда (ущерба) понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям; под оценкой риска причинения вреда (ущерба) понимается деятельность контрольного (надзорного) органа по определению вероятности возникновения риска и масштаба вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей. Под управлением риском причинения вреда (ущерба), в свою очередь, понимается осуществление на основе оценки рисков причинения вреда (ущерба) профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности.

Такой законодательный и практический подход позволяет не «бить по площадям» при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, а проводить рациональную контрольную политику в тех объемах и пределах, в которых это действительно необходимо и достаточно для обеспечения состояния защищенности общественно и государственно значимых ценностей. Обоснованность подобного подхода законодателя в настоящее время подтверждается государственным курсом на усиление начал риск-ориентированности.

Выступая на Петербургском международном экономическом форуме в июне 2022 г., Прези-

¹⁹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 31.07.2020 (первоначальный текст).

²⁰ В свою очередь, согласно ст. 9 Федерального закона № 248-ФЗ:

- выбираемые профилактические мероприятия, контрольные (надзорные) мероприятия, принимаемые меры по пресечению и (или) устранению нарушений обязательных требований должны быть *соразмерными* характеру нарушений обязательных требований, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям;
- государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны ограничиваться только теми контрольными (надзорными) мероприятиями и контрольными (надзорными) действиями, которые *необходимы* для обеспечения соблюдения обязательных требований.

дент России В. В. Путин подчеркнул: «...всемирно уже давно понятно, что нет необходимости ходить и проверять всех подряд, должен работать риск-ориентированный подход. Я попрошу правительство определить конкретные параметры такой реформы в ближайшие месяцы»²¹.

Полагаем, что этот приоритет должен прошиваться всю ткань норм о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном контроле.

Тенденция повышения роли общественного контроля как значимой формы обратной связи в государственно-общественном диалоге, способствующей совершенствованию государственного управления. Общественный контроль в различных его аспектах и проявлениях с конституционно-правовой точки зрения (особенно в последнее десятилетие) получает все большее развитие, умножается его значение для сбалансированности и продуктивности государственно-общественного диалога. Расширяются функции и повышается активность общественных палат, общественных советов на разных уровнях их деятельности, растет роль общественного контроля, в частности функционирования института наблюдателей в избирательном процессе.

Представляется, что в определенной перспективе в случае осуществления очередного изменения текста Конституции РФ будет справедливой и обоснованной проработка вопроса о целесообразности **закрепления непосредственно в числе конституционных норм основ института общественного контроля**, ориентированного на содействие органам публичной власти в максимальном обеспечении прав и свобод человека и гражданина с учетом приоритетов дальнейшего совершенствования государственного управления.

Полагаем, что современные конституционно-правовые исследования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля важно проводить с обязательным учетом обозначенных тенденций и исходя из соответствующих приоритетов, что позволит выработать правовые подходы, нормотворческие и практические предложения, обеспечивающие клиентоцентричность государственного управления²², еще большую его открытость и понятность для граждан и повышение уровня удовлетворенности общества результатами деятельности органов публичной власти всех уровней.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Борисов Г. А., Тонков Е. Е. О развитии теории функций государства // Право и образование. — 2005. — № 1. — С. 5–17.
2. Булатов Р. Б., Глуценко П. П. Государственно-управленческая функция системы органов государственной власти Российской Федерации // Социология и право. — 2013. — № 1 (18). — С. 58–68.
3. Воронов А. М. Клиентоцентричность в публичном управлении // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». — 2022. — № 3. — С. 117–123.
4. Жимиров В. Н., Тищенко А. Г., Колокольцев В. А. Некоторые теоретические вопросы классификации функций современного государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2005. — № 1 (25). — С. 6–13.
5. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. — М.: Юристъ, 2001. — 444 с.
6. Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации: учеб. пособие / под общ. ред. А. А. Спиридонова. — Тула: Изд-во ТулГУ, 2014. — 384 с.

²¹ Путин поручил определить конкретные параметры реформы проверок бизнеса // РИА «Новости». 17.06.2022. URL: <https://ria.ru/20220617/proverki-1796212939.html> (дата обращения: 05.07.2022).

²² Как мы отмечали выше, этой категории на государственном уровне и в научных кругах в последние годы уделяется весьма серьезное внимание. См., например: Клиентоцентричность государственного управления обсудят на ПМЭФ-2021 // Ведомости. 25.05.2021. URL: https://www.vedomosti.ru/press_releases/2021/05/25/klientotsentrinnost-gosudarstvennogo-upravleniya-obsudyat-na-pmef-2021 (дата обращения: 01.07.2022); Дмитрий Григоренко: Клиентоцентричное государство — это решение проблем человека без его участия // Сайт Правительства РФ. 21.12.2021. URL: <http://government.ru/news/44181/> (дата обращения: 01.07.2022).

7. Попондопуло В. Ф. Основные аспекты методологии исследования конституции // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 7. — С. 21–27.
8. Туманов С. Н. К вопросу о понятии и структуре функции государства // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2012. — Вып. 4 (18). — С. 33–42.
9. Уманский Я. Н. Советское государственное право. — М. : Высшая школа, 1970. — 448 с.
10. Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Спиридонов А. А. Методические подходы к оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Социология». — 2019. — Т. 19. — № 2. — 337–351.

Материал поступил в редакцию 12 июля 2022 г.

REFERENCES

1. Borisov GA, Tonkov EE. O razvitiy teorii funktsiy gosudarstva [On the development of the theory of state functions]. *Law and Education*. 2005;1:5-17. (In Russ.).
2. Bulatov RB, Glushchenko PP. Gosudarstvenno-upravlencheskaya funktsiya sistemy organov gosudarstvennoy vlasti Rossiyskoy Federatsii [State management function of the state power system of the Russian Federation]. *Sociology and Law*. 2013;1(18):58-68. (In Russ.).
3. Voronov AM. Klientotsentrichnost v publichnom upravlenii [Client-centricity in public administration]. *Modern Science: Actual Problems of Theory and Practice», A Series of «Economics and Law»*. 2022;3:117-123. (In Russ.).
4. Zhimirov VN, Tishchenko AG, Kolokoltsev VA. Nekotorye teoreticheskie voprosy klassifikatsii funktsiy sovremennogo gosudarstva [Some theoretical issues of classification of the functions of the modern state]. *Vestnik of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2005;1(25).
5. Kutafin OE. Predmet konstitutsionnogo prava [The subject of constitutional law]. Moscow: Jurist Publ.; 2001. (In Russ.).
6. Spiridonov AA, editor. Otkrytoe gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie: organizatsionno-pravovye aspekty i praktika realizatsii: ucheb. posobie [Open state and municipal management: organizational and legal aspects and implementation practice: studies. manual]. Tula: TulSU Publishing House; 2014. (In Russ.).
7. Popondopulo VF. Osnovnye aspekty metodologii issledovaniya konstitutsii [The main aspects of the constitution research methodology]. *Constitutional and Municipal Law*. 2020;7. (In Russ.).
8. Tumanov SN. K voprosu o ponyatii i strukture funktsii gosudarstva [On the issue of the state function notion and the structure]. *Perm University Herald. Juridical Sciences*. 2012;4(18). (In Russ.).
9. Umansky YaN. Sovetskoe gosudarstvennoe pravo [Soviet state law]. Moscow; 1970. (In Russ.).
10. Yuzhakov VN, Dobrolyubova EI, Spiridonov AA. Metodicheskie podkhody k otsenke kontrolno-nadzornoй deyatelnosti s pozitsii grazhdan kak konechnykh benefitsiarov [Methodological approaches to the assessment of state control and inspection system by the citizens as its beneficiaries]. *RUDN Journal of Sociology*. 2019;19(2). (In Russ.).