

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

СПИРИДОНОВ АНДРЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АННОТАЦИЯ ДИССЕРТАЦИИ

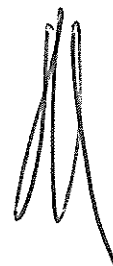
на соискание ученой степени доктора юридических наук

Научный консультант:

доктор юридических наук, профессор

Степашин Сергей Вадимович

Москва – 2023



Актуальность темы исследования. Современная правовая наука должна учитывать тот факт, что конституционное развитие российского государства проходит новый, поистине судьбоносный исторический этап. Непростые геополитические и внешнеэкономические условия ставят задачи, решение которых должно вывести Россию на новый уровень стабильности и процветания, невзирая ни на какие вызовы и угрозы.

Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации 21 февраля 2023 года, охарактеризовал настоящий период как «рубежное для нашей страны время», «период кардинальных, необратимых перемен во всём мире, важнейших исторических событий, которые определяют будущее нашей страны и нашего народа, когда на каждом из нас лежит колоссальная ответственность»¹.

С правовой точки зрения в этот период особенно важны принципиально новые – рациональные, взвешенные, эффективные – подходы к повышению качества государственного и муниципального управления, к выстраиванию доверительного конструктивного диалога гражданского общества и государства, ориентированного на достижение общих целей развития.

Весьма значима в этом процессе роль государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их органичной взаимосвязи (оговоримся, что в диссертации терминологический ряд, включающий перечисление «государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля» мы в ряде случаев (в том числе в наименовании самой работы, наименованиях глав и параграфов) исключительно в целях облегчения восприятия лингвистических конструкций заменяем формулировкой «государственного и общественного контроля», руководствуясь близостью и принципиальным единством правовой природы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля – с учетом того, что и сами по себе государственная власть и местное самоуправление составляют

¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 21 февраля 2023 года. Текст на официальном сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565>. Дата обращения – 23 февраля 2023 года.

единую систему публичной власти. При этом такое терминологическое решение ни в коей мере не означает отрицания самоценной и весьма значимой природы муниципального контроля. К вопросу о точном соотношении понятий мы обращаемся в соответствующих параграфах диссертации).

Указанные виды контроля, опираясь на достаточно современную, хорошо проработанную нормативную правовую базу, вместе с тем нуждаются в дальнейшем совершенствовании, рациональной «донастройке» конкретных правовых механизмов и практических подходов к организации контрольно-надзорной деятельности.

Конституционно-правовые основы развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля на современном этапе государственного строительства, общественно-политического и социально-экономического развития Российской Федерации являются исключительно важным и актуальным предметом исследования. Эволюция подходов к контролю в государстве и обществе отражает общий курс и динамику совершенствования государственного управления, и правовая наука должна своевременно вырабатывать и предлагать значимые идеи и новации, направленные на повышение качества деятельности органов публичной власти в интересах граждан.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, 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 (часть 3 статьи 132). Это важное положение, закрепленное в российской Конституции в 2020 году, предельно четко объективировало важнейший принцип единства усилий всех органов и должностных лиц в процессе осуществления государственного и муниципального управления с целью достижения максимального положительного эффекта для обеспечения прав и свобод наших граждан, повышения качества их жизни, реализации их законных интересов и потребностей в свободном развитии, как

того требует конституционная характеристика России как социального государства (часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации).

Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин назвал «государство для граждан» новой культурой государственного управления и подчеркнул, что она призвана «сосредоточить работу властей вокруг интересов каждого конкретного человека», отметив: «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»². Суть современной культуры государственного и муниципального управления, таким образом, состоит именно в том, что государство в лице всех органов, составляющих единую систему публичной власти, должно действовать именно в интересах человека, ставя эти интересы, права, свободы и достоинство личности во главу угла в своей повседневной работе и стратегическом развитии.

Современные государственный контроль (надзор), муниципальный контроль и общественный контроль, рассматриваемые в диссертации через призму предлагаемого нами конституционно-правового принципа их системного единства, являются исключительно значимой составной частью государственного и муниципального управления в целом, выступая также структурным элементом подлинного конституционализма. Их организация и базовые принципы, на которых они основаны, должны развиваться в той же единой логике. Правомерно и актуально говорить о становлении новой философии и культуры контрольно-надзорной деятельности, о развитии нового качества и значимости общественного контроля как важной составляющей культуры государственного управления и взаимоотношений публичной власти и гражданского общества.

Контроль, как важный механизм обратной связи, имеет в современном его конституционно-правовом измерении не карательный уклон и характер административного давления на граждан и бизнес, а ровно напротив – характер

² Мишустин назвал «государство для граждан» новой культурой госуправления. Материал 1 февраля 2022 года на сайте «национальныепроекты.рф». Электронный ресурс. <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/news/mishustin-nazval-gosudarstvo-dlya-grazhdan-novoy-kulturoy-gosupravleniya>. Дата обращения – 11 марта 2023 года.

инструмента обеспечения гарантий прав и законных интересов граждан, предпринимательского сообщества, организаций, помощи и содействия им в повседневной деятельности и во взаимоотношениях с органами публичной власти.

Эволюция контроля в сторону построения его партнерской модели и во многом сервисного характера совершенно отчетлива и соответствует модели развития государственного и муниципального управления, о которой говорит руководство страны и пишут ученые. Именно актуальные аспекты дальнейшего развития контрольно-надзорной деятельности по обозначенному направлению мы рассматриваем в диссертации с позиций науки конституционного права.

Подходы к пониманию, законодательному регулированию и практической организации государственного и общественного контроля в нашей стране прошли серьезный исторический путь, приобретая на разных исторических этапах различные черты, которые показаны в диссертации. Современный период государственного строительства и конституционного развития Российской Федерации характеризуется рядом набирающих силу значимых трендов развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их взаимосвязи, соответствующих общей направленности совершенствования государственного и муниципального управления. В их числе:

- ориентированность государственного управления на граждан, их права, потребности, ожидания и пожелания;
- обеспечение большей открытости (транспарентности) государственного управления;
- развитие форм интерактивных коммуникаций публичной власти и общества;
- снижение излишней административной нагрузки на субъектов, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность;
- более 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.

При этом следует отметить, что, несмотря на огромную работу по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, проведенную в последние годы Федеральным Собранием Российской Федерации (в части обновления законодательства), Правительством Российской Федерации и иными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе во взаимодействии с предпринимательским и экспертным сообществом, сохраняется ряд проблем и актуальных задач, решение которых лежит в плоскости дальнейшего совершенствования научно-теоретических подходов, нормативной правовой базы и практики государственного и общественного контроля. В числе таковых необходимость дальнейшего снижения количества излишних проверочных мероприятий, исключение их дублирования, в целом снижение контрольной и административной нагрузки на контролируемых лиц и оптимизация их диалога с контролирующими органами, дальнейшее развитие механизмов обратной связи для обеспечения более полного учета интересов всех лиц, вовлеченных в сферу контрольно-надзорной деятельности.

С позиций современной юриспруденции важно и актуально определение комплекса обоснованных шагов правотворческого и организационного характера по дальнейшему совершенствованию государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации.

В настоящее время сохраняется насущная потребность в расширении правовых и организационных возможностей для осуществления эффективного общественного контроля, повышения его практической значимости в общественно-государственном диалоге.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена также отсутствием комплексных исследований, в которых во главу угла ставился бы приоритет системного сближения государственного контроля (надзора) и

муниципального контроля как деятельности, реализуемой органами публичной власти, с общественным контролем как важной функцией институтов гражданского общества. Зачастую эти виды контроля рассматриваются по отдельности, с точки зрения присущих каждому из них специфических черт, и не уделяется достаточного внимания объединяющему их началу. Для определения такого объединяющего начала важен именно конституционно-правовой ракурс исследования государственного и общественного контроля.

Исследование с позиций конституционного права современного государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их взаимосвязи и перспектив их развития в контексте обозначенных значимых трендов – исключительно актуальный вектор научной работы, имеющий как теоретическое, так и практическое значение для дальнейшего совершенствования государственного и муниципального управления, функционирования единой системы публичной власти в Российской Федерации.

Степень разработанности научной проблемы. Значимые аспекты осуществления государственного контроля в общем контексте построения государственной власти и реализации контрольной функции государства в дореволюционный период затрагивались в трудах таких отечественных правоведов и государствоведов как А.С. Алексеев, И.Е. Андреевский, Н.И. Лазаревский, М.М. Сперанский и других.

В советский период по мере развития подходов к организации государственного, партийного и народного контроля они отражались в работах Виноградова Л.К., Воскресенской Н.А., Горшенева В.М., Дороховой Г.А., Иконникова С.Н., Коток В.Ф., Лунева А.Е., Мезенцева С.П., Морозова Л.Ф., Портнова В.П., Уманского Я.Н., Шахова И.Б., Шориной Е.В. и других исследователей.

В современной правовой науке разносторонняя проблематика государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля исследована в публикациях таких авторов как Агамагомедова С.А., Алексеев В.В., Беляев В.П., Бессарабов В.Г., Вдовенко З.В., Гришковец А.А.,

Гурин А.И., Добролюбова Е.И., Евдокимов А.С., Запольский С.В., Зубарев А.С., Зыбуновская Н.В., Зырянов С.М., Калмыкова А.В., Киричѐк Е.В., Кирьянов А.Ю., Кудилинский М.Н., Летуновский В.В., Майоров В.И., Марков К.В., Масленникова Е.В., Ноздрачев А.Ф., Павлов О.В., Покида А.Н., Ситник А.А., Тарасов А.М., Южаков В.Н., Яблонская А.Б., Япрынцеv И.М. и другие.

Адресно темы муниципального контроля касались такие исследователи как, например, Бышков П.А., Соколова О.С., Шугрина Е.С. и другие. В свою очередь, общественный контроль предметом своего исследования сделали такие ученые как Авдеева А.И., Арутюнян Р.Э., Белешев Н.А., Бердникова Е.В., Забралова О.С., Карастелев В.Е., Крицкая М.С., Кучерена А.Г., Мартынов А.В., Михеев Д.С., Михеева Т.Н., Огнева Е.А., Петелин А.Л., Савицкая О.Г., Соколова Т.Д., Стародубова О.Е., Старчикова В.В., Тепляшин И.В., Шарнина Л.А. и другие авторы.

В последние несколько лет проведены диссертационные исследования, посвященные муниципальному контролю (см., например: Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Дис. ... докт. юрид. наук. Москва, 2018), конституционно-правовому осмыслению важных вопросов общественного контроля (см., например: Бердникова Е.В. Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации. Диссертация ... докт. юрид. наук. Саратов, 2022).

Вместе с тем, анализ показал, что в настоящее время практически отсутствуют комплексные конституционно-правовые исследования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системном единстве и в соотношении с тенденциями развития государственного и муниципального управления в Российской Федерации в целом.

В работе показаны важность и целесообразность усиления конституционно-правового вектора исследований тематики государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их неразрывной

взаимосвязи и системном единстве. Именно такое комплексное исследование представлено в рамках диссертации.

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основании комплексного анализа теоретико-методологических основ, исторического пути развития и современной российской модели государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, а также принимая во внимание зарубежный опыт регулирования контрольно-надзорной деятельности, сформировать целостную конституционно-правовую концепцию развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системном единстве, в рамках которой сформулировать и обосновать комплекс предложений по дальнейшему совершенствованию правового регулирования, организационно-управленческих механизмов и практики контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля во взаимосвязи с повышением качества государственного и муниципального управления, эффективности общественно-государственного диалога в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- 1) определить теоретические основы исследования государственного и общественного контроля с учетом актуальных тенденций конституционного развития Российской Федерации;
- 2) показать на основе проведенного анализа с позиций конституционного права содержание и соотношение понятий «государственный контроль (надзор)», «муниципальный контроль» и «общественный контроль»;
- 3) сформулировать и обосновать конституционно-правовой принцип системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля;
- 4) охарактеризовать содержательно ключевые исторические этапы становления и развития государственного контроля как государственно-правового института, проследить комплексное реформирование государственного и

общественного контроля с позиций отечественного опыта законодательной регламентации и конституционно-правовой практики;

5) раскрыть значимые аспекты зарубежного опыта регулирования отношений в сфере организации государственного и общественного контроля, отметив актуальные направления возможной взаимной рецепции;

6) охарактеризовать содержательно отечественную модель построения комплексного института государственного и общественного контроля в системной взаимосвязи с совершенствованием государственного управления;

7) показать с конституционно-правовых позиций взаимосвязь организации государственного и общественного контроля с формами реализации политического права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства;

8) раскрыть эволюцию взглядов на общественный контроль в контексте российского конституционализма, показать современные принципы и модели регламентации общественного контроля и общественного участия в различных аспектах государственного и муниципального управления;

9) охарактеризовать с точки зрения актуальных аспектов взаимодействия с институтами гражданского общества модель открытого государственного и муниципального управления в России;

10) определить современное актуальное понимание и перспективы развития института парламентского контроля в общей системе государственного и общественного контроля;

11) показать на основе проведенного анализа перспективы совершенствования теоретических основ государственного и общественного контроля в контексте задач конституционного развития Российской Федерации;

12) сформулировать и обосновать с позиций системного подхода актуальные направления совершенствования законодательства о государственном и общественном контроле, определить перспективы развития организационных механизмов и правоприменительной практики в сфере государственного и общественного контроля.

Объект исследования – совокупность общественных отношений в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации во взаимосвязи с развитием государственного и муниципального управления и взаимодействия гражданского общества и публичной власти в стране, а также система регулирующих указанные общественные отношения норм.

Предмет исследования – доктринальные положения науки конституционного права о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном контроле, конституционно-правовые и иные нормы, регулирующие отношения в сфере организации и осуществления указанных видов контроля и надзора, практика реализации этих норм и выявленные этой практикой проблемные и дискуссионные вопросы, требующие теоретического и практического внимания.

Теоретическая основа исследования включает доктринальные положения правовой науки, содержащиеся в трудах исследователей в сфере конституционного права, а также теории государства и права, муниципального права, административного права, иных правовых наук.

С учетом уже названных выше (при описании степени разработанности научной проблемы) авторов, чьи научные труды были использованы в качестве теоретической основы, следует отметить, что весьма значимы для исследуемой в диссертации темы теоретические положения и взгляды, изложенные в публикациях таких известных отечественных конституционалистов и теоретиков права как: Авакьян С.А., Боброва Н.А., Богданова Н.А., Борисов И.Б., Головин А.Г., Гриб В.В., Джагарян А.А., Кабышев С.В., Клишас А.А., Козлова Е.И., Комарова В.В., Кутафин О.Е., Липчанская М.А., Мальцев Г.В., Митюков М.А., Плигин В.Н., Садовникова Г.Д., Степашин С.В., Страшун Б.А., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я., Чепурнова Н.М., Шульженко Ю.Л., Эбзеев Б.С. и другие.

При разработке темы автор диссертации также предметно обращался к рассуждениям, научным подходам, выводам и предложениям, изложенным в

работах таких авторов как Акинина Н.Ю., Акопов Л.В., Алехин А.П., Анисимов В.Ф., Бедоева З.Н., Безруков А.В., Браташова Ю.А., Брежнев О.В., Будаев А.М., Булаков О.Н., Бялкина Т.М., Волчкова Н.Н., Воронов А.М., Гулягин А.Ю., Данилов Е.О., Данилов-Данильян А.В., Дехтярь И.Н., Жимиров В.Н., Казакова Е.В., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М., Колокольцев В.А., Коломытцева О.Н., Кузнецов А.С., Лисина Н.С., Мочиевский С.В., Овсепян А.Г., Рязанцев И.Н., Спектор А.А., Стахов А.И., Тищенко А.Г., Федосов В.А., Федотова Ю.Г., Хобраков Д.Ц., Худякова Н.В., Чеботарев Г.Н., Чуманова В.В., Шаклеин Н.И., Широбоков С.А и многие другие.

Важное значение имеют положения, изложенные в наших работах, подготовленных совместно с соавторами, в числе которых Головин А.Ю., Евсиков К.С., Иванова Д.А. и другие коллеги.

Следует особо подчеркнуть, что исследование организации и развития контрольно-надзорной деятельности в государстве должно сочетать богатые инструментари и подходы теории государства и права (поскольку, например, именно с теоретико-правовых позиций контроль системно взаимосвязан с государственным управлением – они в неразрывном единстве проявляют себя в реализации функций государства), административного права, муниципального права, а также иных отраслевых и прикладных наук. Мы учитываем это в исходных методологических подходах к своему исследованию, это обогащает возможности для научного поиска новых ценных смыслов.

В работе сформулирован и обоснован тезис о том, что при сохраняющейся именно конституционно-правовой основе системного научного осмысления контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации целесообразно и важно развивать правовое учение о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном контроле в качестве межотраслевой дисциплины и плоскости для междисциплинарных исследований с учетом богатого научного опыта и материала в этой области, накопленного и набираемого в сферах теории государства и права, административного права, муниципального права, иных правовых дисциплин, а также в рамках иных наук с

учетом значимости для сферы современной контрольно-надзорной деятельности экономических подходов, математического и статистического инструментария и т.д. Междисциплинарный подход способен дать существенный синергетический эффект для дальнейшего научно проработанного развития контрольно-надзорной деятельности в России. Данный подход, примененный в работе, позволил прийти к ряду значимых выводов и предложений.

Методологическую основу исследования составляет совокупность традиционных методов научного исследования, в числе которых диалектический подход, системный подход, синергетический подход, методы анализа и синтеза, обобщения, аналогии, индукции и дедукции, социологический, статистический, формально-юридический, исторический, компаративный (сравнительно-правовой) и иные методы.

Центральным методологическим подходом мы считаем системный подход, позволяющий достичь комплексного системного научного осмысления контрольно-надзорной деятельности в едином пространстве конституционно-правовых основ современного государственного строительства и эволюции всей государственно-общественной системы.

Особо отметим, что конституционно-правовое исследование той или иной значимой сферы общественных отношений, определенного важного аспекта государственной и общественной жизни имеет особую ценность, если оно проводится в широком контексте наиболее общих, комплексных категорий, выступающих базовыми для конституционного права. Представляется исключительно важным рассматривать конституционно-правовую проблематику построения системы государственного контроля (надзора) и общественного контроля в их взаимосвязи с позиций системного подхода к современному российскому конституционализму. Полагаем, что основанная на приоритете обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина контрольно-надзорная деятельность является значимым конструктивным элементом конституционализма для современного государства.

Одним из ключевых методологических подходов, избранных нами в рамках проведенного исследования, является рассмотрение темы с позиций понимания развитой контрольно-надзорной деятельности в качестве одного из значимых элементов российского конституционализма.

Системно-структурный подход способствовал рассмотрению проблематики развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в системной иерархичной взаимосвязи с общими направлениями совершенствования государственного и муниципального управления в Российской Федерации и повышения эффективности общественно-государственного диалога в контексте конституционного развития, что соответствует заявленной исследовательской парадигме.

С учетом того, что методологические подходы должны соответствовать конкретно-историческому этапу развития государственно-правовой действительности, в данном случае – современному этапу развития конституционализма и, соответственно, конституционно-правового осмысления исследуемых явлений, значимая специфика методологического подхода к научному поиску в исследуемой сфере состоит в рассмотрении организации и функционирования всей системы контрольно-надзорной деятельности через призму сформулированного нами в диссертации конституционно-правового принципа системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Также важное значение имеют исторический метод, с позиций которого в работе рассмотрены основные исторические этапы развития исследуемого явления, а также компаративный (сравнительно-правовой) метод, поскольку весьма важен взгляд на зарубежный опыт в сфере организации контрольно-надзорной деятельности и конституционно-правовой регламентации ее основ, в том числе в аспекте возможной рецепции иностранных правовых подходов и организационных решений или же, что особенно важно в современных условиях, трансляции российского опыта правового регулирования и практики в

зарубежные страны, что будет способствовать повышению международного авторитета нашей страны.

Особое значение имеют прогностический метод (метод правового прогноза), позволяющий экстраполировать основные тенденции развития исследуемой сферы отношений, а также метод правового моделирования, которые широко использованы нами в заключительной главе исследования в целях формулирования конкретных предложений нормотворческого и организационно-управленческого характера, составляющих значимые элементы научной новизны диссертационной работы.

Совокупность избранных научных методов позволила решить поставленные задачи и достичь заявленной цели исследования.

Информационная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты.

Большое значение имеет обращение к документам стратегического планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, перечням поручений Президента Российской Федерации, поручениям Председателя Правительства Российской Федерации и Заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, информационным материалам Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти, Счетной палаты Российской Федерации, данным судебной и иной правоприменительной практики, сведениям электронных ресурсов, составляющих цифровую среду информационно-

аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации (они описаны в диссертации), статистической информации относительно контрольно-надзорной деятельности в нашей стране.

В исторической части исследования широко использованы правовые источники дореволюционного и советского периодов развития российского государства, в компаративной (сравнительно-правовой) части – данные о конституциях и иных нормативных правовых актах различных зарубежных стран.

Совокупность использованных нормативных, научных, информационных и иных источников составила более 450 наименований.

В роли **эмпирической основы** исследования выступают статистические данные, в том числе данные федеральных органов исполнительной власти, бизнес-сообщества, и материалы правоприменительной практики в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Обоснованность и достоверность результатов исследования подтверждаются использованием для проведения исследования нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в действующих редакциях, объективной статистической информации, данных правоприменительной практики, широкого круга верифицируемых научных источников, достаточной теоретической основы в виде трудов многих исследователей соответствующей проблематики, а также формированием выводов и предложений, соответствующих обозначенным цели и задачам исследования, на основе использования охарактеризованных выше научных методов, позволяющих получить обоснованные и достоверные результаты научного исследования.

Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней представлено не имеющее аналогов комплексное конституционно-правовое исследование развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в общем контексте актуальных вопросов и современных задач

совершенствования государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

Впервые в российской науке конституционного права проведено системное комплексное исследование конституционных основ, регулирования и практики организации и развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системной взаимосвязи и в плоскости актуальных вопросов повышения качества государственного и муниципального управления, в результате которого представлена целостная конституционно-правовая концепция и сформулирован комплекс взаимосвязанных предложений по дальнейшему развитию правового регулирования и практики в указанной сфере.

Ключевыми элементами, определяющими научную новизну изложенной в диссертации конституционно-правовой концепции, являются обоснованное системное единство государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля с точки зрения их предназначения в рамках всего общественно-государственного механизма, рассмотрение векторов развития контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля в соотношении с общими значимыми тенденциями современного развития государственного и муниципального управления, аргументированный комплекс взаимосвязанных предложений научно-теоретического, нормотворческого и практического характера, реализация которых позволит существенным образом усовершенствовать государственный контроль (надзор), муниципальный контроль и общественный контроль в ключе, необходимом для будущего развития Российской Федерации как конституционного правового социального государства.

Одной из важных задач конституционно-правовой науки является построение образа будущей модели организации взаимодействия государства и общества на незыблемом фундаменте основ конституционного строя Российской Федерации. Это требует четкого видения тенденций развития взаимоотношений публичной власти и институтов гражданского общества и выработки

обоснованных предложений по совершенствованию такого взаимодействия на пути приближения к идеалам конституционного правового социального государства. Проведенное исследование вносит вклад в решение этой задачи в части конституционно-правовых аспектов развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в России, раскрыв соответствующие теоретико-методологические основания, обозначив актуальные тенденции и предложив теоретические, правотворческие и организационные подходы к дальнейшему совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в стране.

Совершенствование государственного, муниципального и общественного контроля в их системном единстве должно служить общим целям повышения качества государственного и муниципального управления, роста эффективности взаимного доверительного общественно-государственного диалога и тем самым – укрепления конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства.

Концептуальным эффектом, сопутствующим реализации обозначенных в диссертации актуальных направлений и предложений, должно стать развитие новой конституционно-правовой философии будущего контрольно-надзорной деятельности в общем процессе совершенствования государственного и муниципального управления в нашей стране, которая значимо проявит себя как в научно-теоретической плоскости, так и в законодательстве, организационно-управленческих решениях и практике развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системном единстве и в широком контексте повышения эффективности функционирования всей единой системы публичной власти в стране и подлинного развития гражданского общества.

В диссертации сформулированы и выносятся на защиту следующие основные положения (выводы):

1. Под государственным, муниципальным и общественным контролем в их системном единстве с конституционно-правовых позиций понимается

деятельность уполномоченных законодательством органов публичной власти всех уровней, а также общественных институтов (институтов гражданского общества) по реализации в установленных формах и пределах полномочий и функций по наблюдению, проверке, анализу и оценке деятельности органов и организаций, профилактике, пресечению нарушений, устранению их последствий и (или) восстановлению существовавшего до возникновения таких нарушений правового положения, 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, своевременное и объективное информирование общества и информирование органов публичной власти, должностных лиц о выявленных недостатках в целях их устранения.

2. С учетом современных тенденций обеспечения системного единства всех уровней публичной власти, включая муниципальный, и развития эффективных форм диалога государства и гражданского общества, категории государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля должны рассматриваться как системно взаимосвязанные и стремящиеся к своего рода триединству – органичной корреляции по целям, задачам, механизмам реализации и ожидаемым социально значимым результатам. Это триединство проистекает из общей социальной природы контрольной деятельности, осуществляемой государственными, муниципальными и общественными институтами и соответствует конституционной основе контроля в стране – базовым положениям Конституции Российской Федерации о демократическом правовом социальном государстве. Обосновывается такое единство и общим, по сути, подходом законодателя к формулированию определений и целей разных видов контрольной деятельности (хотя при этом и имеются некоторые правовые нюансы и смысловые акценты в зависимости от субъектов такой деятельности и сфер контроля), который показан в диссертации на основе проведенного анализа.

3. В основе современного понимания и практической организации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации должен лежать конституционно-правовой принцип системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, раскрывающийся 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 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;

- единство конструктивного характера контрольной деятельности, суть которой заключается не столько в реализации некой карательной функции (применения санкций по результатам, привлечения 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.

Последовательная реализация этого принципа, как в законотворчестве, так и в правоприменительной практике, будет служить дальнейшему повышению конструктивной гражданской активности и преодолению возможной разнонаправленности общественного и государственного контроля. Значимость

этого принципа как для правовой науки, так и для практики контрольно-надзорной деятельности состоит в том, что основанное на осознании и практическом внедрении системного единства правовой природы и главных целей контрольной деятельности взаимодействие субъектов государственного, муниципального и общественного контроля даст 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.

4. Конструктивный, созидательный потенциал общественного контроля следует рассматривать как служащий обеспечению синергии совместных эффективных усилий гражданского общества, с одной стороны, и государства в лице единой системы публичной власти, с другой стороны, направленных на решение важнейших вопросов жизни общества, удовлетворение потребностей социума, обеспечение прав, свобод и законных интересов личности. С конституционно-правовой точки зрения важны личное отношение граждан к осуществлению общественного контроля и оценка его реальной эффективности, в связи с чем необходимо:

- развивать понятие ответственного общественного контроля, в рамках которого граждане основывают осуществление имеющихся у них в силу законодательства контрольных функций на личном ответственном отношении 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;

- внедрять в качестве значимого показателя эффективности механизмов общественного контроля такой критерий как степень удовлетворенности населения в результате общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

5. Современная российская модель контрольно-надзорной деятельности характеризуется следующими значимыми с конституционно-правовой точки зрения особенностями:

- нацеленность на полноценное становление сервисной и партнерской модели контрольно-надзорной деятельности (эта особенность выступает родовой, смыслоопределяющей, имеющей аксиологическое значение, и раскрывается, в том числе, через группу указанных ниже взаимосвязанных особенностей);

- выстраивание современной отечественной модели контрольно-надзорной деятельности на полностью обновленной законодательной базе;

- расширение применения риск-ориентированного подхода как одного из центральных начал организации контрольно-надзорной деятельности;

- ориентированность на приоритет профилактического подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;

- активная цифровизация контрольно-надзорной деятельности и обеспечение открытости (доступности) информации;

- постоянная ориентированность на внедрение в сферу организации контрольно-надзорной деятельности новых технологий и организационно-управленческих подходов.

6. В современном доктринальном понимании, правовом регулировании и практике организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля должен усиливаться приоритет предупреждения нарушений прав и свобод физических и юридических лиц, минимизации риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Действующее законодательство о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, а также об основах общественного контроля следует дополнять нормами, отражающими указанный приоритет, как на уровне норм-принципов, так и в конкретных правовых механизмах.

В частности, в Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» следует закрепить принцип приоритета профилактической направленности и

всестороннего содействия предупреждению нарушений гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей.

В целом, магистральным направлением дальнейшей реформы государственного контроля (надзора), муниципального контроля является снижение числа излишних проверок и расширение мероприятий, имеющих профилактический характер.

7. Ключевыми направлениями нового этапа реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации должны являться:

- в части государственного и муниципального контроля – снижение числа излишних проверок и расширение мероприятий, имеющих профилактический характер (что обусловлено сложившейся устойчивой тенденцией в современном государственном контроле);

- повсеместное внедрение и дальнейшее развитие информационных технологий, электронных площадок и сервисов, удобных для оперативной коммуникации всех вовлеченных сторон в процессе контрольно-надзорной деятельности. При этом важна популяризация цифровых решений и технологий с целью привлечения к их заинтересованному использованию как можно большего количества граждан и организаций.

В частности, в плоскости практических юридических и организационных механизмов, необходимы:

- дальнейшее активное внедрение технологий дистанционного контроля посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, развитие специальных мобильных приложений и сервисов и иных подобных инструментов, позволяющих использовать современные достижения цифровизации для повышения эффективности и удобства практического осуществления контроля (надзора);

- дальнейшее активное внедрение технологий искусственного интеллекта в сфере контрольно-надзорной деятельности (в частности, соответствующие аналитические возможности могут использоваться при определении индикаторов рисков для целей внеплановых проверок и т.д.);

- институционализация и развитие единой цифровой площадки общественного контроля, которая предоставляла бы пользователям широкие удобные возможности, и к которой имелся бы доступ у всех заинтересованных участников общественного контроля. Таковой мог бы стать единый интернет-портал общественного контроля в Российской Федерации (условно, портал «общественныйконтроль.рф»). Основную функцию по координации со стороны институтов гражданского общества работы подобного портала целесообразно возложить на Общественную палату Российской Федерации (конкретный вариант законодательного решения с формулировкой соответствующих изменений предложен в тексте диссертации).

8. Необходимо в конструктивном диалоге с предпринимательским сообществом вырабатывать и донастраивать механизмы, позволяющие обеспечить оптимальный баланс публичных и частных интересов в сфере взаимодействия правоохранительных органов и бизнеса, исходя из приоритетов поощрения и создания условий для реализации предпринимательской инициативы, обеспечения позитивных экономических эффектов для государства и общества от деятельности российского бизнеса.

В законодательстве должны предусматриваться механизмы, исключающие необоснованное дублирование каких-либо проверочных мероприятий со стороны различных органов, а также иного излишнего административного влияния, затрудняющего экономическую деятельность предпринимателей.

Следует усилить элементы общественного контроля в рамках механизмов государственного и муниципального контроля путем внедрения широких практик участия представителей общественности (например, общественных инспекторов, в том числе представителей предпринимательского сообщества) в соответствующих контрольных мероприятиях. Для этого необходимо предусмотреть статус соответствующих представителей общественности – граждан, изъявивших желание на добровольной и безвозмездной основе оказывать содействие контролирующим органам (организациям) и их должностным лицам в деятельности, направленной на достижение целей и

решение задач государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также четко институционализировать и регламентировать порядок, формы и пределы их участия в контрольно-надзорной деятельности, имея в виду, что они не наделяются какими-либо государственными или муниципальными полномочиями, а лишь содействуют в соответствующей деятельности.

Необходимо также дальнейшее внедрение общественных слушаний как по содержанию, так и по актуальным направлениям развития контрольно-надзорной деятельности, с представителями бизнес-сообщества и с представителями субъектов общественного контроля.

9. С учетом повышения значимости современной контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля обоснованной является проработка подходов к закреплению в Конституции Российской Федерации ключевых базовых положений о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном контроле. В перспективе, в случае проведения очередного этапа совершенствования конституционного текста следует рассмотреть закрепление в рамках главы 3 Конституции Российской Федерации следующих базовых положений (конкретную редакцию необходимо будет предметно проработать на момент включения соответствующих положений в текст Конституции):

- в Российской Федерации в рамках функционирования единой системы публичной власти осуществляется государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, а также гарантируется возможность осуществления общественного контроля в соответствии с целями, задачами и принципами, установленными федеральными законами;

- осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля основывается на признании их системного единства и ориентированности на обеспечение наилучших условий для достойной жизни и свободного развития человека, на гарантированность и защищенность прав и свобод человека и гражданина.

10. Развитие современного информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности должно продолжаться по направлениям:

- дальнейшего совершенствования автоматизированных информационных систем федеральных органов исполнительной власти и обеспечения их максимальной интегрированности в единую цифровую среду контрольно-надзорной деятельности;

- усиления межведомственной скоординированности в части развития информационных систем, необходимых для совершенствования единой цифровой среды контрольно-надзорной деятельности;

- «оцифровки» межотраслевых рисков (относящихся к сферам ответственности разных контролирующих органов) в целях дальнейшего всестороннего развития риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности.

11. Необходим комплекс изменений в действующее законодательство, регулирующее различные виды контроля, направленных на:

- закрепление положения о том, что права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственно действующими, определяют смысл и содержание деятельности в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- закрепление и раскрытие принципа системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, что будет способствовать повышению эффективности всех названных видов контроля;

- закрепление и раскрытие принципа личного ответственного отношения к участию в общественном контроле, принципа приоритета профилактической направленности общественного контроля и всестороннего содействия предупреждению нарушений гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей, а также нацеленности на дальнейшее развитие форм общественного контроля;

обеспечение большей эффективности современного парламентского контроля, в том числе путем обеспечения его большей взаимосвязанности с общей системой государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их конституционно-правовом единстве.

Конкретные предложения, в том числе с формулировками соответствующих правовых норм изложены в диссертации.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные и аргументированные положения, выводы и предложения могут быть использованы как для дальнейшего развития конституционно-правовой доктрины, углубления осмысления в рамках науки конституционного права современной проблематики государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, так и для совершенствования правового регулирования и практики контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля в стране, а также в целом повышения качества государственного и муниципального управления.

Теоретические положения диссертации могут найти применение при дальнейшем развитии подходов к преподаванию соответствующих дисциплин. В частности, считаем важным в дальнейшем в рамках преподавания курсов конституционного права России и муниципального права уделять большее внимание проблематике общественного контроля. Столь же важно стимулировать дальнейшие научные исследования общественного контроля в его системном единстве с государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в контексте современного российского конституционализма. Полагаем возможным рекомендовать рассмотреть вопрос о выделении спецкурса (специальной учебной дисциплины) по общественному контролю в рамках государственно-правовой специализации в образовательных организациях высшего образования, реализующих образовательные программы по направлению подготовки «юриспруденция», а также поощрять подготовку обучающимися выпускных квалификационных работ по тематике общественного контроля в Российской Федерации.

Практическая значимость полученных результатов заключается в том, что как отраженные в вышеизложенных положениях, выносимых на защиту, так иные сформулированные в диссертации конкретные предложения теоретического, нормотворческого и практически-организационного характера могут быть использованы для дальнейшего совершенствования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации.

В тексте диссертации сформулированы конкретные законотворческие предложения, которые непосредственно могут быть использованы для подготовки и внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов о внесении изменений в ряд действующих законодательных актов Российской Федерации.

Практическую значимость работы характеризует, в частности, наличие следующих сформулированных автором предложений:

1) проанализированные в диссертации тенденции серьезного совершенствования механизмов государственного и муниципального управления дают основания для практической постановки в определенной перспективе вопроса о разработке и принятии нового системообразующего законодательного акта – Федерального закона «О совершенствовании государственного и муниципального управления в Российской Федерации»;

2) в перспективе целесообразно также проработать вопрос о принятии Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» и обеспечении его системной взаимосвязи с законодательством в сфере контрольно-надзорной деятельности, что будет способствовать решению задачи повышения качества государственного и муниципального управления в стране и укрепления конституционного строя России;

3) обоснованной представляется проработка вопроса о разработке и принятии на федеральном уровне нового документа стратегического планирования – Стратегии повышения эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации.

Федерации до 2035 года. Цели, задачи, принципы и механизмы, сформулированные в рамках подобного документа, дадут мощный импульс к системному долгосрочному развитию контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля;

4) в работе предлагаются конкретные варианты законодательных решений с формулировками соответствующих изменений:

- о закреплении принципа системного единства общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Федеральных законах от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³, от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴ (далее также – Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» или Федеральный закон № 248-ФЗ), а также включении в Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле»⁵ нормы о том, что «парламентский контроль осуществляется на основе принципа системного единства с общественным контролем, государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем, исходя из общности целей, задач и общей направленности на защиту гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей»;

- о закреплении в Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» принципа, состоящего в том, что права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственно действующими, определяют смысл и содержание деятельности в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

³ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014 (первоначальный текст).

⁴ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 31.07.2020 (первоначальный текст).

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.05.2013 (первоначальный текст).

- о закреплении в Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» принципа приоритета профилактической направленности и всестороннего содействия предупреждению нарушений гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей, а также принципа личного ответственного отношения к участию в осуществлении общественного контроля;

- о дополнении в Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» целей общественного контроля в Российской Федерации такой целью как создание условий для совершенствования государственного управления и муниципального управления в Российской Федерации;

5) необходимо существенно усовершенствовать положения Федерального закона от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» путем внесения в него ряда взаимосвязанных изменений, направленных на обеспечение большей эффективности современного парламентского контроля, в том числе путем обеспечения его большей взаимосвязанности с общей системой государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их конституционно-правовом единстве (конкретные законотворческие предложения изложены в тексте диссертации);

6) в настоящее время с учетом непростой геополитической обстановки, целенаправленных недружественных действий ряда стран, беспрецедентного санкционного давления на российскую экономику и прочих широко известных негативных обстоятельств целесообразно рассмотреть вопрос об усилении внешнего вектора парламентских расследований и особом указании в предмете парламентских расследований на факты грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина целенаправленными противоправными действиями представителей режимов недружественных стран. С этой целью в Федеральном законе от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» норма пункта 1 части 1 статьи 4, согласно которой парламентскому расследованию подлежат факты грубого или

массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, может быть дополнена словами «, в том числе в результате действий представителей иностранных государств, иностранных и международных организаций, направленных против граждан Российской Федерации;».

Практическую значимость имеет также обоснованное в диссертации предложение об институционализации и развитии единой цифровой площадки общественного контроля, которая предоставляла бы пользователям широкие удобные возможности, и к которой имелся бы доступ у всех заинтересованных участников общественного контроля. Таковой мог бы стать единый интернет-портал общественного контроля в Российской Федерации (условно, портал «общественныйконтроль.рф»). Основную функцию по координации со стороны институтов гражданского общества работы подобного портала могла бы взять на себя Общественная палата Российской Федерации (конкретный вариант законодательного решения с формулировкой соответствующих изменений предложен в тексте диссертации).

Практические предложения, в случае их реализации, позволят существенным образом усовершенствовать организационно-управленческие механизмы в сфере контрольно-надзорной деятельности, развития общественного контроля в Российской Федерации, в частности, способствовать дальнейшей всесторонней цифровизации государственного контроля (надзора), муниципального контроля, общественного контроля, улучшению информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности, более эффективному взаимодействию как контрольно-надзорных органов и их должностных лиц между собой, так и контролирующих и контролируемых лиц, повышению степени удовлетворенности граждан Российской Федерации и предпринимательского сообщества практическими механизмами организации взаимодействия в сфере контрольно-надзорной деятельности. Достижение этого будет соответствовать приоритетам развития новой философии контрольно-надзорной деятельности и государственного и

муниципального управления в целом в русле развивающейся концепции «Государства для людей».

Изложенное позволяет характеризовать диссертацию как работу, в которой на основании выполненных автором исследований решена комплексная научная проблема, имеющая важное правовое, политическое и социально-экономическое значение, и в которой изложены новые научно обоснованные решения, внедрение которых способно внести значительный вклад в развитие страны.

Автор, чья практическая деятельность непосредственно связана с развитием нормативных правовых основ и правоприменительной практики в указанной сфере, надеется, что диссертация не только вызовет теоретический интерес (послужив, возможно, и поводом для интересных научных правовых дискуссий), но и даст основания для дальнейшей проработки и внедрения практических шагов по совершенствованию правовых норм и практики организации всей системы государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации.

Апробация результатов исследования проведена путем опубликования научных работ, использования ключевых положений и выводов, представленных в диссертации, в практической служебной деятельности автора в Аппарате Правительства Российской Федерации, деятельности автора как члена межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, созданной Правительством Российской Федерации межведомственной рабочей группы по внедрению клиентоцентричности в государственное управление, а также в преподавательской деятельности.

Автор диссертации также являлся членом рабочей группы по подготовке проекта Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», входил в число разработчиков проекта Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской

Федерации», принимал непосредственное участие в разработке и внедрении многих других правовых актов, имеющих важное значение для регулирования отношений в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации.

Многие из нормативных и практических разработок автора, которые он осуществлял и координировал на региональном (работая министром Тульской области) и федеральном (работая в Аппарате Правительства Российской Федерации) уровнях, приведены и использованы для обоснования выводов и предложений в диссертации.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Исследование состоит из введения, пяти глав (включающих 17 параграфов), заключения, списка литературы и приложений.

Публикации автора по теме исследования. По теме диссертационного исследования опубликованы 2 монографии, 34 научные статьи в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени доктора наук. Представлен также список иных научных публикаций автора, включающий 28 работ.