

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**

5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
доктор юридических наук, профессор
Степашин Сергей Вадимович

Москва – 2023

Введение.....	5
Глава 1. Теоретико-методологические основы государственного и общественного контроля в Российской Федерации.....	47
1.1. Теоретические основы конституционно-правового исследования государственного и общественного контроля с учетом актуальных тенденций конституционного развития Российской Федерации.....	47
1.2. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права.....	68
1.3. Методологические подходы к исследованию государственного и общественного контроля в Российской Федерации.....	95
1.4. Системное единство государственного и общественного контроля как правовой принцип их современной институционализации.....	110
Глава 2. Исторический опыт становления государственного и общественного контроля в российском государстве и развитие конституционно-правовых воззрений на их правовую природу.....	123
2.1. Исторические этапы становления и развития государственного контроля как государственно-правового института.....	123
2.2. Общественный контроль: эволюция взглядов в контексте российского конституционализма и значимость для правового государства.....	158
2.3. Комплексное реформирование государственного и общественного контроля: отечественный опыт законодательного регулирования и конституционно-правовой практики.....	177

Глава 3. Современные конституционно-правовые подходы к регулированию и практике государственного и общественного контроля.....214

3.1. Зарубежный опыт регулирования отношений в сфере организации государственного и общественного контроля: пределы возможной рецепции.....214

3.2. Отечественная модель построения комплексного института государственного и общественного контроля в системной взаимосвязи с совершенствованием государственного управления 244

3.3. Анализ действующего законодательства Российской Федерации о государственном и общественном контроле в контексте современных тенденций развития государственного управления.....269

Глава 4. Конституционно-правовые аспекты регламентации государственного и общественного контроля в соотношении с современными формами участия граждан в управлении делами государства.....291

4.1. Организация государственного и общественного контроля в соотношении с формами реализации политического права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства: конституционно-правовой анализ.....291

4.2. Современные принципы и модели регламентации общественного контроля и общественного участия в различных аспектах государственного и муниципального управления.....314

4.3. Модель открытого государственного и муниципального управления: актуальные аспекты взаимодействия с институтами гражданского общества.....345

4.4. Институт парламентского контроля: современное понимание в общей системе государственного и общественного контроля и перспективы развития.....364

Глава 5. Актуальные направления развития государственного и общественного контроля в Российской Федерации.....	389
5.1. Перспективы совершенствования теоретических основ государственного и общественного контроля в контексте задач конституционного развития Российской Федерации.....	389
5.2. Актуальные направления совершенствования законодательства о государственном и общественном контроле: системный подход	408
5.3. Перспективы развития организационных механизмов и правоприменительной практики в сфере государственного и общественного контроля с позиций современного российского конституционализма.....	429
Заключение.....	450
Список литературы.....	473
Приложение.....	523

Введение

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 настоящей работе 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

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.

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля – с учетом того, что и сами по себе государственная власть и местное самоуправление составляют 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 настоящего исследования).

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).

В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 21 апреля 2021 года особо отмечалась важность объединения усилий всех уровней власти и повышения качества государственного управления. Глава государства подчеркнул: «мы одна страна. Все уровни власти, бизнес должны работать в единой логике» и акцентировал внимание на том, что в Послании дал поручения «по новому качеству государственного управления»².

О.Е. Кутафин писал: «принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью должен оказывать определяющее влияние не только на содержание основных прав и свобод человека и гражданина, но и на всю деятельность демократического государства, на его компетенцию и потенциальные возможности. Государство в условиях действия этого принципа не вправе в своей деятельности выходить за устанавливаемые им границы взаимоотношений с человеком. Только действуя в этих рамках, в интересах человека, государство приобретает те черты, которые характеризуют его как конституционное»³. На современном этапе конституционно-правового развития и эволюции государственного управления в России эти слова уважаемого ученого исключительно актуальны.

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

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 года. Парламентская газета, № 15, 23-29.04.2021.

³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 120 – 121.

понятно их взаимодействие, отвечает ли оно ожиданиям людей»⁴. 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 настоящем исследовании 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 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.

О направлениях развития и основных тенденциях красноречиво свидетельствуют актуальные статистические данные и принимаемые решения. Так, согласно информации Министерства экономического развития Российской Федерации, в 2022 году исключено 240,7 тысяч проверок, из которых

⁴ Мишустин назвал «государство для граждан» новой культурой госуправления. Материал 1 февраля 2022 года на сайте «национальныепроекты.рф». Электронный ресурс. <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--plai/news/mishustin-nazval-gosudarstvo-dlya-grazhdan-novoy-kulturoy-gosupravleniya>. Дата обращения – 11 марта 2023 года.

181,1 тысяча (75,2%) – плановые, 59,6 тысяч (24,8%) – внеплановые. Количество проверок бизнеса (под таковыми в данном случае понимаются проверки организаций всех сфер деятельности, кроме социальной сферы, проверок органов государственного управления, а также проверок в рамках строительного надзора) в 2022 году составило менее половины всех проведенных проверок (144,5 тыс. или 42,7%). В целом динамика за последние годы весьма показательная: 881,7 тыс. проверок проведено в 2021 году, 338,4 тыс. – в 2022 году. То есть, в 2022 году – практически в 2,7 раза меньше, чем в 2021 году. В отношении малого и среднего бизнеса проверок стало меньше в три раза.

Примечательно, что соответствующие тенденции признает и подкрепляет своими данными также предпринимательское сообщество. Так, например, по данным Российского союза промышленников и предпринимателей, обнародованным 14 марта 2023 года, объем контрольной деятельности в отношении российского бизнеса за 2022 год стал минимальным в истории; отмечено, что «количество проверок стало меньше на 40%, чем в 2020 году, а если сравнивать с 2021 годом, то оно сократилось в три раза», «контрольно-надзорные мероприятия проводились в рамках 104 видов контроля (из 140) в отношении почти 180 тыс. компаний (в 2020 году, по данным РСПП, проверили около 240 тыс. компаний)»⁵. Правительством Российской Федерации 10 марта 2023 года принято решение о продлении до 2030 года моратория почти на все плановые проверки бизнеса, «такой контроль теперь сохранится только для объектов чрезвычайно высокого и высокого риска», при этом внеплановые проверки будут проводиться преимущественно «на основании индикаторов риска», при этом следует иметь в виду, что к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска отнесены порядка 780 тыс. из 4,7 млн объектов⁶. В планы на 2023 год включено, отметим для сравнения, в 2,5 раза меньше проверок, чем их было в 2021 году (94 тысячи и 244 тысячи соответственно). Такие решения –

⁵ См.: РСПП: число проверок российского бизнеса в 2022 году стало минимальным в истории. Материал на сайте «Коммерсантъ» от 14 марта 2023 года. Электронный ресурс. <https://www.kommersant.ru/doc/5874561>. Дата обращения – 20 марта 2023 года.

⁶ См.: Проверяющих просят покинуть бизнес. Белый дом отменил плановые проверки до 2030 года. Материал на сайте «Коммерсантъ» от 20 марта 2023 года. Электронный ресурс. <https://www.kommersant.ru/doc/5886733>. Дата обращения – 20 марта 2023 года.

в общем русле усиления риск-ориентированного подхода – позволят существенно снизить контрольную нагрузку на бизнес и повлекут ощутимые позитивные социально-экономические эффекты.

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 настоящей работе 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 настоящей работе. 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 настоящей диссертации.

Цель и задачи исследования. Цель настоящей работы 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.

В соответствии с поставленной целью были сформулированы **задачи диссертационного исследования**:

- определить теоретические основы исследования государственного и общественного контроля с учетом актуальных тенденций конституционного развития Российской Федерации;
- показать на основе проведенного анализа с позиций конституционного права содержание и соотношение понятий «государственный контроль (надзор)», «муниципальный контроль» и «общественный контроль»;
- сформулировать и обосновать конституционно-правовой принцип системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля;
- 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;

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

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

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

- 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;

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

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

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

- 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 и предмет исследования. Объектом исследования является 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 указанных общественных отношений норм. **Предмет** исследования составляют 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 и методологическая основа исследования. **Теоретическую основу** исследования составляют 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 настоящей работы, следует отметить, что весьма значимы для исследуемой в настоящей 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 настоящей 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 инструментарии 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

нарабатываемого 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 составила 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 настоящего 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 настоящей 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 настоящего исследования в целях формулирования конкретных предложений нормотворческого и организационно-управленческого характера, составляющих значимые элементы научной новизны настоящей диссертационной работы.

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

Информационная база исследования. Нормативную правовую базу исследования составляют Конституция 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 настоящей работе), 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 (приведены в списке литературы).

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 исследования. В настоящей диссертации 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 настоящей 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. Настоящее 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 настоящей работе 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.

Как результат проведенного комплексного исследования, **на защиту выносятся следующие положения:**

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;
- корреспондированность ожидаемых результатов контрольной деятельности в рамках всех видов контроля – устранение нарушений и восстановление состояния защищенности прав и свобод физических и юридических лиц, общественных интересов;
- единство конструктивного характера контрольной деятельности, 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, регулирующие 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 и практическая значимость исследования состоят 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.

Как отраженные в вышеизложенных положениях, выносимых на защиту, так иные сформулированные в настоящей 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 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»⁷, от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁸ (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»⁹ 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;

- 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;

⁷ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014 (первоначальный текст).

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 31.07.2020 (первоначальный текст).

⁹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.05.2013 (первоначальный текст).

- 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».

Все изложенное позволяет характеризовать настоящую 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 настоящее исследование 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 приведенных ниже научных работ, использования ключевых положений и выводов настоящей работы 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 настоящей 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 настоящей работе.

Перечень публикаций автора. Автором опубликованы следующие научные работы.

Монографии по теме диссертации

1. Спиридонов А.А. Конституционно-правовая концепция развития государственного контроля (надзора) и общественного контроля в рамках совершенствования государственного управления в России: монография: [с предисловиями Министра просвещения Российской Федерации и Министра здравоохранения Российской Федерации] / Тула: Тул. гос. пед. ун-т им. Л.Н. Толстого, 2023.

2. Спиридонов А.А. Конституционно-правовые основы развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: монография. Тула: Тул. гос. пед. ун-т им. Л.Н. Толстого, 2022.

Научные статьи в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени доктора наук

3. Спиридонов А.А. Перспективы развития открытого государственного управления и общественного контроля: конституционно-правовой взгляд. // Актуальные проблемы российского права. 2023. Том 18. № 5.

4. Спиридонов А.А. Парламентский контроль в единстве с системой государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: современное понимание и перспективы развития // Lex russica. 2023. Том 76. № 3.

5. Спиридонов А.А. Развитие государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: конституционно-правовой взгляд // Российская юстиция. 2023. № 3.
6. Спиридонов А.А. О системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле: конституционно-правовые аспекты в русле развития механизмов государственного управления в России // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 2.
7. Спиридонов А.А. Актуальные аспекты государственного контроля в зарубежных странах: соотношение с российским опытом с конституционно-правовой точки зрения // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 2.
8. Спиридонов А.А. Основные модели нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности: отечественный опыт и мировая практика (попытка сравнительного анализа) // Вестник Российской академии естественных наук. 2023. Том 23. Вып. 2.
9. Южаков В.Н., Спиридонов А.А. Клиентоцентричность государственного контроля: ориентация на баланс интересов сторон // Государственная служба. 2023. Том 25. № 2 [142].
10. Спиридонов А.А. Особенности модели контрольно-надзорной деятельности в рамках развития механизмов государственного управления в России: конституционно-правовой взгляд // Lex russica. 2023. Том 76. № 1.
11. Спиридонов А.А. Общественный контроль в электоральной сфере: синергия усилий государства и общества // Избирательное законодательство и практика. 2023. № 1.
12. Спиридонов А.А. О значимых исторических вехах становления и развития государственного контроля (надзора) в его государственно-правовом осмыслении // Lex russica. 2022. Т. 75. № 12.

13. Спиридонов А.А. Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 10.

14. Спиридонов А.А. Общественный контроль: эволюция взглядов в контексте российского конституционализма и значимость для современного государства // Российское правосудие. 2022. № 10.

15. Спиридонов А.А. О теоретических началах конституционно-правового исследования государственного и общественного контроля в свете актуальных тенденций развития государственного управления // Lex russica. 2022. Том 75. № 8.

16. Спиридонов А.А. Государственный контроль (надзор) и общественный контроль как элемент российского конституционализма (в русле воззрений академика О.Е. Кутафина) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7.

17. Спиридонов А.А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. 2022. Т. 75. № 6.

18. Спиридонов А.А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5.

19. Спиридонов А.А. Развитие участия граждан в управлении делами государства в контексте совершенствования общественного контроля и электоральной демократии // Избирательное законодательство и практика. 2022. № 2.

20. Спиридонов А.А., Иванова Д.А. Экономико-правовые основы досудебного урегулирования субъектами бизнеса действий должностных лиц через портал Госуслуг // Экономика и управление: проблемы, решения. 2021. № 9. Том 2.

21. Спиридонов А.А., Масленникова Е.В. Целеполагание и оценка достижения общественно значимых результатов государственного контроля (надзора) // Право и современные государства. 2020. Вып. 1.

22. Спиридонов А.А., Чернышев А.С., Иванов А.Д. «Партисипаторный бюджет» как организационно-правовая форма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства (практико-правовой аспект) // Вестник Российской академии естественных наук. 2019. Вып. 3.

23. Спиридонов А.А., Южаков В.Н., Добролюбова Е.И. Методические подходы к оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: социология. 2019. Том 19. № 2.

24. Спиридонов А.А., Евсиков К.С. Повышение уровня защиты конституционных прав и свобод человека в свете реформы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2018. Вып. 3. Ч. II.

25. Спиридонов А.А., Урюпина Н.А. Конституционно-правовые основы парламентского расследования в системе общественного контроля за деятельностью органов власти и управления в России // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2018. Вып. 3. Ч. II.

26. Спиридонов А.А., Зворыкина Т.И., Чернышев А.С. «Умное» государственное регулирование профилактики нарушений обязательных требований // Вестник Российской академии естественных наук. 2018. Вып. 1.

27. Спиридонов А.А., Евсиков К.С. К вопросу о конституционно-правовых основах гражданского общества в Российской Федерации // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2017. Вып. 2. Ч. II.

28. Спиридонов А.А., Евсиков К.С. О новых формах реализации конституционного права на информацию // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2015. Вып. 4. Ч. II.

29. Спиридонов А.А. Особенности нормативного правового регулирования парламентского расследования в Российской Федерации // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014. Вып. 1. Ч. II.
30. Спиридонов А.А., Головин А.Ю. Правовые основы и методы реализации идей открытого правительства в США // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014. Вып. 2. Ч. II.
31. Спиридонов А.А. Особенности организации расследований комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации (II пол.1993 – 2005 гг.) // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014. Вып.2. Ч. II.
32. Спиридонов А.А., Урюпина Н.А. Конституционно-правовые основы и основные направления общественного контроля за деятельностью органов власти и управления в России // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014. Вып.2. Ч. II.
33. Спиридонов А.А., Евсиков К.С. Развитие форм участия граждан в управлении делами государства // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014. Вып. 5. ч. 2.
34. Спиридонов А.А. Понятие парламентского расследования // Lex russica. 2008. № 3.
35. Спиридонов А.А. Общие принципы проведения парламентских расследований в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития // Российская юстиция. 2007. № 3.
36. Спиридонов А.А. Институт парламентских расследований: новелла российского законодательства или правовая коллизия? // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 1 (4).

Иные научные публикации автора

37. Спиридонов А.А., Евсиков К.С. Формы участия граждан в управлении делами государства в бюджетной сфере (учебное пособие). Тула: Изд-во ТулГУ, 2015.
38. Спиридонов А.А., Евсиков К.С. Формы участия граждан в управлении делами государства: организационно-правовые аспекты и практика организации (учебное пособие). Тула: Изд-во ТулГУ, 2015.
39. Спиридонов А.А., Головин А.Ю., Евсиков К.С., Нархов М.Ю., Урюпина Н.А. Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации (учебное пособие). С приветственным словом министра Российской Федерации и губернатора Тульской области. Под общ. ред. А.А. Спиридонова. – Тула: Изд-во ТулГУ, 2014.
40. Спиридонов А.А. Новая философия управления: опыт Тульской области // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2014. № 1.
41. Спиридонов А.А., Баринова В.И., Береснева О.Г., Конорев И.А., Краюшкина, С.В., и др. Система организации государственной власти и местного самоуправления в Тульской области (учебное пособие). «Издание приурочено к 20-летию Конституции Российской Федерации». С приветственным словом министра Российской Федерации и губернатора Тульской области. Под общ. ред. С.В. Краюшкиной и А.А. Спиридонова. – Тула. Изд-во Тул.гос.пед.ун-та им. Л.Н. Толстого, 2013.
42. Спиридонов А.А. Парламентский контроль в Российской Федерации (научно-практическое пособие). М.: Издание Государственной Думы, 2011.
43. Спиридонов А.А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: проблемы реализации и перспективы совершенствования (учебное пособие). С предисловием Председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по конституционному законодательству и государственному строительству. М.: Издание Государственной Думы, 2010.

44. Спиридонов А.А., Векшин А.А. Конституционно-правовые основы формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и его роль в законодательной деятельности (учебно-методическое пособие).

45. Спиридонов А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации (научно-практическое пособие).

46. Спиридонов А.А. Виды государственного контроля в РФ (пособие).

47. Спиридонов А.А., Векшин А.А. Совершенствование порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания ФС РФ как конституционно-правовая гарантия обеспечения компромисса интересов Федерации и ее субъектов: история и современность (монография). С предисловием Председателя Совета Федерации Федерального Собрания ФС РФ.

48. Спиридонов А.А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: проблемы реализации и перспективы совершенствования (учебное пособие). С предисловием Председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по конституционному законодательству и государственному строительству.

49. Спиридонов А.А. Принцип равенства граждан перед законом при проведении парламентских расследований в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития // Актуальные вопросы развития государственности и правовой системы в современной России: Материалы Всероссийской научно-теоретической конференции. Выпуск 15. Оренбург, 2009.

50. Спиридонов А.А. Основные элементы содержания депутатского расследования в советский период // Материалы 7 международной конференции студентов и аспирантов «Традиции и новации в системе российского права». М., 2008 г.

51. Спиридонов А.А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008.

52. Спиридонов А.А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. На правах рукописи. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

53. Спиридонов А.А. Принципы законности и уважения чести и достоинства личности при проведении парламентских расследований в Российской Федерации // Традиции и новации в системе российского права: Материалы 6 международной конференции студентов и аспирантов. М, 2007.

54. Спиридонов А.А., Бабурин С.Н., Малумов А.Ю. Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» (постатейный) (монография) // М.: ЗАО Юстицион форм, 2008.

55. Спиридонов А.А. Соотношение института депутатского расследования и института народного контроля в советский период: историко-правовой аспект // Актуальные вопросы развития государственности и правовой системы в современной России: Материалы Всероссийской научно-теоретической конференции. Выпуск 14. Оренбург, 2008.

56. Спиридонов А.А. Институт парламентского расследования в России: к вопросу о состоянии и путях совершенствования законодательного обеспечения // Вестник Российской нации. 2008. № 1.

57. Спиридонов А.А. Стадии парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации. Закон: стабильность и динамика. Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1-3 июня 2006 г. М.: Юрид. фирма КОНТРАКТ, 2007.

58. Спиридонов А.А. Институт парламентских расследований: отечественный опыт и мировая практика // Международно-правовые стандарты в конституционном праве: Сб. науч. тр. Ч.II / РАП; ИНИОН РАН; под ред. Конюховой И.А. М., 2007.

59. Спиридонов А.А., Векшин А.А. Проблемы формирования понятия «парламентские расследования» // Формула права. № 1 (5). М.: Изд. Фонда федерализма, 2006.

60. Спиридонов А.А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования и перспективы развития // Актуальные вопросы развития государственности и правовой системы в современной России: Материалы ежегодной Всероссийской научно-теоретической конференции. Вып. 12. Оренбург, 2006.

61. Спиридонов А.А. Основные перспективы совершенствования института парламентских расследований в Российской Федерации // Традиции и новации в системе российского права: Материалы 5 международной конференции студентов и аспирантов. М, 2006.

62. Спиридонов А.А., Векшин А.А. Совершенствование порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как Конституционно-правовая гарантия обеспечения компромисса интересов Российской Федерации и ее субъектов (История и современность) // Сборник тезисов работ участников Всероссийского конкурса молодежи образовательных учреждений и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива». - Государственная Дума ФС РФ, НС «Интеграция», 2006.

63. Спиридонов А.А. Конституционно-правовой статус Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Проблемы его формирования (статья). Актуальные вопросы становления государственности и правовой системы в современной России: Материалы Всероссийской научно-теоретической конференции. Оренбург, 2004.

64. Спиридонов А.А. Парламент Оренбуржья (1994-2004). Теория и практика (Информационно-справочное пособие). Оренбург, 2004.

Глава 1. Теоретико-методологические основы государственного и общественного контроля в Российской Федерации

1.1. Теоретические основы конституционно-правового исследования государственного и общественного контроля с учетом актуальных тенденций конституционного развития Российской Федерации

Контрольно-надзорная деятельность неразрывно связана с самим функционированием государства и обеспечением жизнедеятельности общества, гарантированностью и защитой прав и свобод человека и гражданина и ввиду этого составляет важный предмет для правовой науки.

Значительное число научных публикаций посвящено различным аспектам тематики государственного контроля и надзора¹⁰ (в том числе государственному контролю в отдельных сферах¹¹), общественного контроля¹², реформированию и

¹⁰ См., например: *Агамагомедова С.А.* Свобода предпринимательства и ее ограничение при осуществлении государственного контроля и надзора // *Безопасность бизнеса.* 2022. № 2. С. 8 – 12; *Агамагомедова С.А.* Государственный контроль и надзор в области экономики в условиях ее интеграции // *Административное право и процесс.* 2021. № 9. С. 44 – 47; *Худякова Н.В.* Надзор за соблюдением прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля // *Законность.* 2021. № 7. С. 24 – 26; *Лебедева Е.А., Сладкова А.В.* О цифровых технологиях контроля в государственном управлении в зарубежных странах // *Административное право и процесс.* 2020. № 7. С. 83 – 88; *Бедоева З.Н.* Принципы плановости и эффективности осуществления государственного бюджетного контроля // *Финансовое право.* 2020. № 2. С. 26 – 29; *Мельник Т.Е.* Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии правовых основ государственной контрольно-надзорной функции в отношении общественных объединений // *Журнал российского права.* 2019. № 12. С. 59 – 67; *Миронов Д.В.* Государственный надзор и контроль как гарантия, обеспечивающая защиту трудовых прав работников при увольнении // *Трудовое право в России и за рубежом.* 2020. № 4. С. 52 – 55; *Тарасов А.М.* Функции эффективного государственного контроля за деятельностью органов исполнительной власти (правоохранительных органов) // *Российский следователь.* 2019. № 6. С. 69 – 73; *Коваленко Е.Н.* Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // *Законность.* 2019. № 4. С. 20 – 22 и др.

¹¹ См., например: *Мазуренко В.А.* Государственный контроль за внутригрупповыми сделками с активами стратегического хозяйственного общества // *Российское конкурентное право и экономика.* 2021. № 4. С. 26 – 33; *Буримов Р.Ю., Ибрагимов О.А.* О некоторых вопросах нормативно-правового регулирования общественного контроля государственных закупок в сфере органов внутренних дел // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2021. № 10. С. 52 – 55; *Степенко В.Е., Пацевич В.С.* Правовая природа государственной функции контроля (надзора) в сфере миграции: ее формирование и развитие в Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2022. № 5. С. 50 – 54; *Данилов Е.О.* О необходимости совершенствования правового обеспечения государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности // *Административное право и процесс.* 2020. № 5. С. 32 – 35; *Шохин С.О.* Цифровизация в сфере государственного финансового контроля // *Финансовое право.* 2021. № 6. С. 7 – 10; *Кучеров И.И.* Федеральный государственный прокурорский надзор и система государственного финансового контроля // *Финансовое право.* 2020. № 9. С. 3 – 6; *Галагуза Р.В.* Правовые проблемы государственного финансового контроля в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих // *Финансовое право.* 2019. № 11. С. 32 – 38; *Тиунова Н.В.* Некоторые проблемные аспекты осуществления государственного контроля и привлечения к административной ответственности за нарушения прав покупателей несанкционированными и обезличенными интернет-магазинами в России // *Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал.* 2019. № 1. С. 152 – 162 и др.

развитию контрольно-надзорной деятельности¹³.

Немало внимания в науке конституционного (а прежде – государственного) права уделялось и уделяется тематике конституционного контроля (и конституционного надзора)¹⁴ как особой сфере контрольной деятельности.

Вместе с тем, принципиально важны именно комплексные конституционно-правовые исследования современной проблематики государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системной взаимосвязи.

В настоящей работе мы исходим из того, что государственный контроль (надзор), муниципальный контроль и общественный контроль как таковые неразрывно связаны с функциями государства, входят в предмет конституционного права и составляют важный элемент современного конституционализма. С учетом этого у контрольно-надзорной деятельности имеются весьма прочные теоретико-правовые и конституционно-правовые

¹² См., например: *Ибрагимов О.А., Ключихин В.А.* Независимый мониторинг и общественное обсуждение закупок как основные формы общественного контроля государственных закупок // Юрист. 2021. № 2. С. 38 – 45; *Петелин А.Л.* Проблемы правового регулирования деятельности субъектов общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 3. С. 59 – 63; *Петелин А.Л.* Общественный контроль в сфере государственных и муниципальных закупок // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 40 – 42; *Кириянов А.Ю.* Проблемы реализации общественного контроля в условиях цифровой экономики // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 39 – 44; *Савицкая О.Г.* Конституционно-правовые основы общественного контроля в сфере противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 36 – 39; *Тепляшин И.В.* Права и законные интересы субъектов общественного контроля: содержание и классификация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 32 – 35; *Тепляшин И.В.* Сферы реализации общественного контроля: границы достигнутого и направления развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 8 – 12; *Метлицкий Р.Л.* Развитие идей общественного контроля в положениях Конституции Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2021. № 1. С. 141 – 146; *Гриб В.В.* Правовое развитие общественного контроля в сфере образования и науки // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4. С. 3 – 8; *Михеева Т.Н., Шабалин Г.Ю.* Совершенствование законодательства об электоральном общественном контроле // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 3. С. 22 – 27; *Белешев Н.А.* Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как признак ее легитимности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 12 – 13; *Лопатина Т.М.* Роль общественного контроля в современных условиях // Российская юстиция. 2020. № 4. С. 49 – 52 и др.

¹³ См., например: *Евдокимов А.С.* Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 34 – 40; *Воицкий М.В.* Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства // СПС КонсультантПлюс. 2021; *Агамагомедова С.А.* Административные барьеры для бизнеса: минимизация в условиях реформы государственного контроля и надзора // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 6 – 9; *Зубарев С.М., Сабеева С.В.* Правовое регулирование цифровых технологий государственного контроля: опыт субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 17 – 21; *Дехтярь И.Н.* О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 54 – 56 и др.

¹⁴ См., например: *Коток В.Ф.* Конституционная законность, конституционный надзор и контроль в СССР // Вопросы советского государственного (конституционного) права. Труды Иркутского гос. ун-та. Т. 81. Сер. юридическая. Вып. 12. Ч. 2. Иркутск, 1971.

основания, обусловленные особым значением 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 классификациях функций государства¹⁵, 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, функций в политической, правовой, социальной и экономической сферах и т.д.

В теоретико-правовых, как и административно-правовых исследованиях контрольная функция зачастую рассматривается как неотрывно 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

¹⁵ 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. №. 1 (25). 2005. С. 6 – 13.

удостовериться, как скоро и точно исполнено волевое решение и какая от него последовала отдача»¹⁶.

Такой подход показывает, что государственно-управленческое воздействие на общественные отношения не «обрывается» на выработке 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»¹⁷. Считаем, что воздействие как целенаправленный процесс с необходимостью диалектически взаимосвязан 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»¹⁸.

¹⁶ Булатов Р.Б., Глуценко П.П. Государственно-управленческая функция системы органов государственной власти Российской Федерации // Социология и право. № 1 (18). 2013. С. 60.

¹⁷ Туманов С.Н. К вопросу о понятии и структуре функции государства // Вестник Пермского университета. Юридические науки. Выпуск 4 (18). 2012. С. 39.

¹⁸ См.: Борисов Г.А., Тонков Е.Е. О развитии теории функций государства // Право и образование. 2005. №1. С. 5 – 17.

Таким образом, успешное и эффективное государственное 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, 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 были показаны в известной монографии О.Е. Кутафина о предмете конституционного права¹⁹. 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 периода²⁰, 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

¹⁹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001.

²⁰ См.: Уманский Я.Н. Советское государственное право. М., 1970. С. 5.

содержание остальных отношений в этих сферах... В результате предмет конституционного права складывается из двух групп общественных отношений»²¹. 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»²²; вторую же группу «образуют отношения, имеющие основополагающее значение для тех сфер, в которых они складываются. Их особенность состоит в том, что они могут складываться во всех сферах жизни нашего общества и государства. Однако ими охватывается не весь комплекс общественных отношений в соответствующей сфере, а только те из них, которые являются базовыми для всех других отношений в этой сфере и определяют содержание всех остальных отношений в этой сфере. Данные отношения не являются обязательным атрибутом предмета конституционного права. 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»²³.

«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»²⁴.

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 самых базовых взаимоотношениях в системе государство – население (или же, соответственно принятой в современном отечественном конституционализме последовательности

²¹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 23.

²² Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. 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).

²³ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 25.

²⁴ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 26.

– в системе «личность – общество – государство»). Организация государственной власти с ее нацеленностью 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.

В свою очередь, рассуждая о предмете конституционного права, Е.И. Козлова определяла его как «регулирование того комплекса общественных отношений, посредством которых обеспечивается организационное и функциональное единство общества как государственно организованного, основанного на единых принципах социума, что воплощается в регулировании основ конституционного строя, основ правового статуса человека и гражданина, федеративного устройства, системы государственных органов и системы местного самоуправления»²⁵. Именно к таковым отношениям, обуславливающим организационное и функциональное единство всей общественно-государственной системы, относятся и отношения в сфере контроля в единстве его государственных, муниципальных и общественных аспектов, что мы постарались отчетливо показать и аргументировать в настоящем исследовании.

Контроль, в том числе общественный, имеет непосредственные конституционные основания, он изначально предполагается современной конституционной регламентацией основ устройства всего государственно общественного механизма. Как справедливо отмечает В.Н. Плигин, «Конституция не только легализует органы государственной власти, определяет их функции и полномочия, процедуру формирования и прекращения деятельности, юридическую ответственность, но и легитимизирует их, устанавливая принципы

²⁵ Козлова Е.И. К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации: современный формат дискуссии. В книге: Козлова Е.И. Избранные труды: сборник статей, лекций, тезисов. М.: Проспект, 2017. С. 69 – 70.

функционирования власти, пределы присутствия государства, формы контроля граждан за властью»²⁶. Здесь отчетливо показана взаимосвязь общественного контроля с самим конституционным регулированием организации и функционирования публичной власти.

Отметим, что с точки зрения конституционного права **контроль** значимо проявляет себя и в системе федеративных отношений. Часть 3 статьи 11, статьи 71 – 73 Конституции Российской Федерации определяют систему 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 Федерации.

Так, согласно положениям статьи 45 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²⁷ 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;

²⁶ Плигин В.Н. Конституционные основы легитимности власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

²⁷ Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 21 декабря 2021 г. № 0001202112210031.

- права и обязанности руководителей федеральных органов исполнительной власти по осуществлению **контроля** 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.

Конституционный контроль (часть 1 статьи 125 Конституции Российской Федерации), **парламентский контроль** (статья 103¹ Конституции Российской Федерации), **контроль за исполнением федерального бюджета со стороны Счетной палаты** (часть 5 статьи 101 Конституции Российской Федерации) 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 свое 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 году в Конституции Российской Федерации статьи 12 и главы о местном самоуправлении появились 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 необходимость и важность общественного контроля. Как таковой институт общественного контроля, по нашему мнению, имеет прочные конституционные основания, его наличие с очевидностью следует из целого ряда конституционных установлений, о чем мы еще будем подробно рассуждать в настоящей работе.

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 правоприменительной практике 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 человека, преимущественная ориентированность государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля на практическое обеспечение реализации одного из важнейших с аксиологических позиций положений основ конституционного строя России – статьи 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Контроль и надзор являются необходимым инструментарием 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 правомочиями каждого члена общества.

С этой точки зрения также 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»²⁸. В рамках естественно-правовой концепции природы прав человека (именно она отражена, в частности, в части 2 статьи 17 Конституции Российской Федерации, 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 в рамках существующего в государстве правопорядка 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, обеспечение которых влечет достижение общественного блага, реализацию национальных интересов и тем самым – обеспечение будущего долгосрочного развития общества и государства.

²⁸ Попондопуло В.Ф. Основные аспекты методологии исследования конституции // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 27.

С учетом этого в настоящем исследовании мы исходим из необходимости рассмотрения *конституционно-правовых основ и тенденций эволюции контрольно-надзорной деятельности в рамках актуальных тенденций развития государственного управления и укрепления конституционного строя Российской Федерации.*

Обозначим ряд тенденций, значимо проявляющих себя на настоящем этапе эволюции государственного управления и государственно-общественного диалога в России.

Одной из самых актуальных **тенденций** развития государственного управления, коренящейся в самом правовом характере государства, в провозглашении человека, его прав и свобод высшей ценностью, является **ориентированность государственного управления на граждан, их права, потребности, ожидания и пожелания.**

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», а также отметил, 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»²⁹.

В этом контексте получила в последние годы развитие концепция клиентоцентричности. По словам Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации 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

²⁹ Мишустин назвал «государство для граждан» новой культурой госуправления. Материал 1 февраля 2022 года на сайте «национальныепроекты.рф». Электронный ресурс. <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--plai/news/mishustin-nazval-gosudarstvo-dlya-grazhdan-novoy-kulturoy-gosupravleniya> Дата обращения – 20 июня 2022 года.

изменение подходов государства к оказанию услуг не как идеальному процессу, а как достижению конечного результата в виде удовлетворенности гражданина»³⁰.

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 года)³¹.

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»³².

Соответственно, принципиально важна и ориентированность всей контрольно-надзорной деятельности на потребности человека, 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 весьма важной для повышения качества государственного управления в нашей стране. Весьма подробно мы с соавторами

³⁰ Приводится по материалу В. Назаровой «Сервисная модель государства и принципы клиентоцентричности» 23 декабря 2021 года. Электронный ресурс. <https://www.connect-wit.ru/servisnaya-model-gosudarstva-i-printsipy-klientotsentrichnosti.html>. Дата обращения – 22 июня 2022 года.

³¹ См. там же.

³² Воронов А.М. Клиентоцентричность в публичном управлении // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и Право №3 март 2022 г. 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).

рассматривали ключевые аспекты открытости государственного управления в издании «Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации» в 2014 году³³. С тех пор значимость указанной тенденции, прежде всего, в ее конституционно-правовых аспектах еще более увеличилась.

В названном издании мы отмечали, что открытое государственное управление достаточно новое явление и в нашей стране, и в мировой практике. Его становление и развитие, прежде всего, связано 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 все более совершенные возможности принимать и обрабатывать сигналы от населения, 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 (статья 32 Конституции Российской Федерации), 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 граждан, 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.

³³ 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.

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 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.

Еще в 2007 году С.В. Степашин справедливо подчеркивал важность создания единой информационной системы государственного контроля. По его мнению, «для обеспечения эффективности и результативности расходования национальных ресурсов необходимо наличие единой информационной системы государственного контроля»³⁴.

Ранее также уже отмечалось, что «успешность реформирования контрольно-надзорной деятельности в значительной степени зависит от учета позиций всех сторон: бизнеса, государства и граждан как конечных бенефициаров

³⁴ Сергей Степашин: необходимо создание единой информационной системы госконтроля. Материал 14 февраля 2007 года. Электронный ресурс. https://www.cnews.ru/news/line/sergej_stepashin_neobhodimo_sozdanie Дата обращения – 1 июля 2022 года.

контрольно-надзорной деятельности – при планировании, мониторинге и оценке достигаемых результатов»³⁵.

Полагаем принципиально важным и далее в конституционно-правовых исследованиях тематики контрольно-надзорной деятельности исходить из представления о человеке как конечном 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 статьи 7 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», 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) органа.

В свою очередь согласно статье 9 Федерального закона № 248-ФЗ:

³⁵ 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. Том 19. № 2. 2019. С. 337.

- выбираемые профилактические мероприятия, контрольные (надзорные) мероприятия, применяемые 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.

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.

Эксперты отмечали, что в Федеральном законе № 248-ФЗ произошло «существенное расширение применения риск-ориентированного подхода в государственном контроле (надзоре), который должен пронизывать всю систему государственного контроля (надзора), а не только влиять на частоту проведения плановых проверок»³⁶.

В статье 22 Федерального закона № 248-ФЗ раскрываются основные аспекты риск-ориентированного подхода, в частности, устанавливается, что государственный контроль (надзор), 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

³⁶ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2020 – 2021 [Текст] / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 72.

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 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул: «всем 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»³⁷.

Полагаем, что этот приоритет должен «прошивать» 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.

³⁷ Путин поручил определить конкретные параметры реформы проверок бизнеса. Материал РИА «Новости» 17 июня 2022 года. Электронный ресурс. <https://ria.ru/20220617/proverki-1796212939.html> Дата обращения – 5 июля 2022 года.

Общественный контроль в различных его аспектах и проявлениях с конституционно-правовой точки зрения (особенно в последнее десятилетие) получает все большее развитие, возрастет его роль и 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.

С.В. Степашин давно – еще в 2013 году – справедливо ставил вопрос о важности и общественного аудита, который тоже можно рассматривать как важный вид деятельности в общем контексте общественного контроля.

На презентации монографии С.В. Степашина, посвященной общественному аудиту, отмечалось, что «очень важно, чтобы и сами граждане хорошо понимали, как расходуются бюджетные средства, какова логика принятия финансовых и экономических решений. Потому что отсутствие такого понимания ведет к социальной напряженности. А отсутствие механизмов общественного контроля приводит к возникновению множества конфликтных зон»³⁸.

Полагаем, что в определенной перспективе в случае осуществления очередного совершенствования текста Конституции Российской Федерации 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

³⁸ В России появится общественный аудит для контроля расходов властей. Сергей Степашин представил свою монографию. Материал Российской газеты 10 декабря 2013 года. Электронный ресурс. <https://rg.ru/2013/12/11/audit.html>. Дата обращения – 2 июля 2022 года.

исходя из соответствующих приоритетов, что позволит вырабатывать правовые подходы, нормотворческие и практические предложения, обеспечивающие клиентоцентричность государственного управления³⁹, еще большую его открытость и понятность для граждан и повышение уровня удовлетворенности общества результатами деятельности органов публичной власти всех уровней.

Именно на это мы ориентируемся в настоящем исследовании, полагая, что развитие контрольно-надзорной деятельности в обозначенном ключе будет способствовать укреплению основ конституционного строя Российской Федерации, в том числе более полному раскрытию и реализации принципов демократического правового социального государства, в котором носителем суверенитета является его многонациональный народ, а в центре всех усилий, предпринимаемых органами публичной власти в рамках государственного управления, стоят человек как высшая ценность, его права и свободы.

³⁹ 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. Материал на сайте «Ведомости» 25 мая 2021 года. Электронный ресурс. https://www.vedomosti.ru/press_releases/2021/05/25/klientotsentrichnost-gosudarstvennogo-upravleniya-obsudyat-na-pmef-2021 Дата обращения – 1 июля 2022 года; Дмитрий Григоренко: Клиентоцентричное государство – это решение проблем человека без его участия. Материал на сайте Правительства Российской Федерации 21 декабря 2021 года. Электронный ресурс. <http://government.ru/news/44181/> Дата обращения – 1 июля 2022 года.

1.2. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права

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

Постоянное развитие и усложнение общественных отношений, экономических процессов, политико-правовых регуляторов, социальных коммуникаций в современном мире требует новых подходов к осмыслению сути и задач контрольно-надзорной деятельности, которая должна быть ориентирована на правовую защиту ценностей, являющихся конституционно значимыми, прежде всего, защиту прав и свобод человека и гражданина.

«Развитие общества, появление новых методов государственного управления и развитие экономических процессов в мире объективно выдвигают сегодня перед государственным финансовым контролем новые требования»⁴⁰ – этот тезис, высказанный С.В. Степашиным, справедлив не только в отношении финансового контроля, но и в отношении всей сферы контрольной деятельности в целом.

Как таковая акцентуация внимания на проблематике контроля и его значимости в обществе далеко не нова, к ней обращались еще основатели советской системы государственного управления. Как отмечается в научных публикациях, «проблемы социального контроля активно разрабатывали классики марксизма-ленинизма. В.И. Ленин более чем в ста произведениях не только

⁴⁰ Степашин С.В. Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 5. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

обосновал необходимость социального (социалистического) контроля во всех сферах общественной жизни, но и разработал принципы его организации и деятельности⁴¹. Ленинские идеи стали теоретической основой для исследований различных аспектов социального контроля в государственном управлении»⁴².

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

Государственный контроль встроен в систему государственного управления, его развитие неразрывно связано с совершенствованием государственного управления. Кроме того, «государственный контроль есть один из основных инструментов государственной политики»⁴³.

Исследователи считают, что «государственный контроль – это специфический вид деятельности государственных органов, целью которой является обеспечение законности в различных сферах общественных отношений»⁴⁴.

Обращаем на себя внимание точка зрения о тесной связи правовой сущности контроля с практическим воплощением столь важного для правового государства принципа, как законность. В научных публикациях отмечается, что этот принцип «означает не только признание за Конституцией России и иными законодательными актами высшей юридической силы, их способность устанавливать исходные, первичные нормы правового регулирования в обществе, которые, в свою очередь, становятся социальными стандартами, но и безусловное подчинение всех членов общества и государства в целом действующему закону и

⁴¹ См.: *Воскресенская Н.А.* В.И. Ленин – организатор социалистического контроля. М., 1970. С. 3.

⁴² *Зубарев С.М.* Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

⁴³ *Кудилинский М.Н.* Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47 – 53. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

⁴⁴ *Гулягин А.Ю.* Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 31.

определенным в них эталонам»⁴⁵. Принцип законности фигурирует в правовой регламентации государственного, муниципального и общественного контроля. Кроме того, мы считаем **обеспечение состояния законности** в самом широком смысле одной из главных целей любой контрольной деятельности.

Контроль в научной литературе рассматривается с разных позиций, его теоретические основы определяются самим значением этого термина.

Ранее нами уже отмечалось, что «контроль» – это понятие, которое не имеет единого определения в юридической литературе. И в каждом определении понятия «контроль» прослеживается индивидуальный подход того или иного направления юридической мысли. Одни авторы понимают «контроль» как: функцию, форму, средство, элемент, явление, институт, для других «контроль» – это: фактор, правомочие, условие, регулятор, метод, деятельность⁴⁶. При этом акцентировалось внимание, что в юридической литературе «контроль» рассматривается как обособленная форма управленческой деятельности⁴⁷. Профессор Б.А. Страшун рассматривает контроль как: «одну из неотъемлемых функций управления, позволяющий сопоставить фактический результат управленческой деятельности с желаемым, выявить недостатки и их причины»⁴⁸.

В литературе справедливо обращается внимание: «исследование научной литературы по различным отраслям права свидетельствует о том, что в определении сущности контроля среди ученых нет единства. Авторы определяют его по-разному: как метод, средство, систему, форму, фактор, элемент, функцию, деятельность, институт, и т.д.»⁴⁹.

Не отрицая того, что каждая из указанных сторон контроля как многоаспектного явления может выступать предметом научного исследования в рамках как теоретико-правовых, так и отраслевых юридических изысканий,

⁴⁵ *Зубарев С.М.* Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

⁴⁶ См.: Виды государственного контроля в Российской Федерации. Автор-составитель *А.А. Спиридонов*. М.: Издание Государственной Думы (электронное), 2013. С. 8.

⁴⁷ *Горшенев В.М., Шахов И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 14.

⁴⁸ *Страшун Б.А.* Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 1996. С. 304.

⁴⁹ *Киричк Е.В.* Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9 (34). С. 1094.

отметим, что с позиций конституционного права мы рассматриваем контроль в значении обладающей набором специфических признаков **деятельности** уполномоченных органов и должностных лиц, осуществляемой в неразрывной взаимосвязи с государственным и муниципальным управлением (предлагаемое нами определение именно в таком смысле изложено ниже в настоящем параграфе).

Через категорию деятельности рассматривается в диссертационных исследованиях, в частности, и муниципальный контроль в Российской Федерации. Так, П.А. Бышков предложил понятие муниципального контроля «как системы действий уполномоченных органов и должностных лиц местного самоуправления по внутреннему и внешнему контролю соблюдения обязательных требований на контролируемом объекте с целью сохранения и развития социальной системы, упорядоченного функционирования ее элементов, применение мер предупреждения, оказания помощи контролируемому объекту в восстановлении законности и дисциплины, установление причин и условий, которые ведут к нарушению правовых норм, принятия мер по привлечению виновных лиц к юридической ответственности в определенных законом случаях»⁵⁰. Такого рода **деятельность** действительно надо рассматривать как **систему**, то есть упорядоченную **совокупность действий**, несводимую к сумме отдельных действий и в своем единстве порождающую **новые свойства**, позволяющие достигать цели контроля.

При этом, безусловно, столь же важно рассматривать исследуемый нами контроль **с позиций иерархичности структурных элементов системы российского права**: в этом смысле государственный контроль (надзор), муниципальный контроль и общественный контроль следует считать **комплексным как конституционно-правовым, так и межотраслевым институтом права**. Наличие собственного специального предмета регулирования – особой группы общественных отношений, а также развитой нормативной правовой базы у данного института не вызывает сомнений

⁵⁰ Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2018. С. 16.

(законодательство о контроле и надзоре подробно рассматривается нами ниже). Межотраслевой характер этого института проявляется, прежде всего, в том, что он базируется на конституционно-правовых нормах и включает непосредственно некоторые из них (что мы аргументируем в настоящей работе), основной законодательный массив соответствующих норм относится к сфере административного права, регулирование муниципального контроля имеет несомненное муниципально-правовое измерение, а некоторые важные механизмы, в том числе касающиеся ответственности в соответствующих сферах⁵¹, лежат в плоскости иных материальных и процессуальных отраслей.

Также государственный контроль следует рассматривать и как **сферу государственной политики**, поскольку он имеет безусловную политическую природу наряду с природой правовой, проявляя себя как целенаправленное воздействие на общественно-политическую систему в стране целом, которое призвано в рамках государственного управления привносить упорядочивающее начало и обеспечивать баланс интересов различных социальных и политических институтов, гармонизировать общественно-политический ландшафт.

Нередко контроль рассматривают с содержательной стороны через призму понятий *проверки, наблюдения*. Так, Е.В. Киричѐк пишет: «в качестве константы можно признать верным следующее определение «контроля»: это – проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки исполнения Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, указов, распоряжений, постановлений и т.п. То есть, идейный смысл контроля состоит в том, чтобы проверять, наблюдать, отслеживать то или иное явление»⁵². Здесь считаем важным заметить, что подобный подход следовало бы расширить указанием на то,

⁵¹ Например, статья 19.6.1 «Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1), статья 320 «Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа» Уголовного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 17.06.1996, № 25, ст. 2954) и т.д.

⁵² Киричѐк Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9 (34). С. 1095.

что в рамках указанного идейного смысла одновременно важно целеполагание не только на обеспечение формального соблюдения Конституции и законодательства, но на достижение подлинного состояния конституционной законности, при котором наилучшим образом гарантируются и обеспечиваются права и свободы человека и гражданина, а также законные интересы организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность, участвующих в общественно-государственном взаимодействии в различных сферах (то есть в плоскости деятельности как коммерческих, так и некоммерческих организаций).

Ранее мы также уже отмечали, что контроль – это проверка исполнения принимаемых решений, которая позволяет выявить недостатки в управленческой деятельности и устранить их причины⁵³.

Как отмечается в издании РСПП «Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России» под редакцией Президента Российского союза промышленников и предпринимателей А.Н. Шохина, «государственный контроль является одним из наиболее важных инструментов регулирования экономической деятельности со стороны государства: именно он позволяет предотвращать оппортунистическое поведение отдельных недобросовестных хозяйствующих субъектов и защищать потребителей (которыми могут быть как физические лица, так и компании) от небезопасных и некачественных товаров, работ, услуг»⁵⁴. Здесь мы видим трактовку контроля через категорию *инструмента* государственной политики, государственного регулирования или же государственного управления, что также является важным аспектом понимания сущности и предназначения данного многогранного явления. Вместе с тем, государственный контроль не должен восприниматься односторонне лишь как инструмент воздействия государства на экономику и социальные отношения, мы исходим из понимания контроля как двустороннего механизма коммуникации – в этом смысле он, выступая вышеуказанным инструментом воздействия и регулирования, одновременно служит и *инструментом обратной связи*, можно

⁵³ См.: Виды государственного контроля в Российской Федерации. Автор-составитель А.А. Спиридонов. М.: Издание Государственной Думы (электронное), 2013. С. 8.

⁵⁴ Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России / С.М. Плаксин, В.Д. Казикаев, Д.Р. Алимпеев, А.В. Варварин, Н.Е. Дмитриева, А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский. М.: РСПП, 2021. С. 130.

даже сказать, *обратного влияния* лиц, в отношении которых осуществляется контрольная деятельность, на содержание такой деятельности с точки зрения максимизации защиты конституционно значимых ценностей, прав, свобод и законных интересов (*именно через этот инструмент гражданское общество, предпринимательское сообщество подают сигналы, например, о чрезмерной административной нагрузке, на которые государство в наше время чутко реагирует, предпринимая оперативные меры по снижению такой нагрузки в рамках продолжающейся реформы контрольно-надзорной деятельности, о чем более подробно мы пишем в следующей главе настоящей работы*). Как совершенно справедливо отмечает С.В. Степашин, «назначение контрольной функции в системе принятия решений не ограничивается лишь поиском и наказанием лиц, допустивших какие-либо нарушения. В более широком смысле контрольную функцию можно рассматривать как функцию обратной связи, которая не только оценивает полноту и эффективность реализации принятых решений, но и находит причины того, почему результат не соответствует изначальным ожиданиям», при этом «значение контрольных органов как инструмента обратной связи для обеспечения эффективных решений в сфере государственного управления особенно возрастает в условиях кризиса, когда резко увеличивается неопределенность ситуации, возникает дефицит ресурсов при одновременном резком сокращении времени, необходимом для принятия решения»⁵⁵. Эти слова, написанные С.В. Степашиным применительно к экономическому кризису 2009 – 2010 годов, в настоящее время столь же, а может быть даже и еще более актуальны.

По мнению С.В. Запольского, «в самом широком смысле под контролем понимается правовая связь между органом государственного управления, с одной стороны, и подконтрольным предприятием, организацией, иным субъектом экономической деятельности. Контролировать в обыденном смысле – означает руководить, направлять, при необходимости применять те или иные меры принуждения к субъекту хозяйствования, обязанному по закону или договору, а

⁵⁵ Степашин С.В. Предисловие к тематическому выпуску «Пространство и время принятия решений» // Электронное научное издание Альманах Пространство и Время. 2015. № 2.

равно и в силу обыкновения подвергаться такому управленческому воздействию»⁵⁶. Данная точка зрения представляется нам весьма интересной ввиду рассмотрения контроля через призму *правовой связи*. Однако нельзя однозначно согласиться с включением в содержание контроля непосредственно руководства (хотя цитируемый автор и оговаривается, что речь идет о понимании контроля в обыденном смысле). С точки зрения государственного или муниципального контроля в отношении, например, хозяйствующих субъектов (организаций, предпринимателей) таковой не включает в себя руководство ими со стороны контролирующих государственных или муниципальных органов, их должностных лиц.

Понятие контрольной деятельности в отечественной правовой системе и законодательной терминологии неразрывно связано с понятием надзорной деятельности. Контроль и надзор фигурируют в нормативных правовых актах «рука об руку», и во многих научных исследованиях рассматриваются в тех или иных вариантах их соотношения⁵⁷.

В конституционно-правовой плоскости весьма дискуссионным был вопрос о соотношении контроля и надзора в аспекте создания первого специализированного органа конституционного надзора – Комитета конституционного надзора СССР: в научных и партийных дискуссиях, предшествовавших его оформлению, склонялись к его пониманию как органа то конституционного контроля, то конституционного надзора, то объединяли эти понятия в формулировку – конституционный надзор (контроль) (очень подробно это показано М.А. Митюковым и И.Ю. Остаповичем⁵⁸).

⁵⁶ Запольский С.В. О правовой природе государственного контроля. В издании: Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей / Р.Ю. Батрашин, Н.И. Бурмакина, Н.Д. Бут и др.; отв. за выпуск А.И. Стахов. М.: РГУП, 2018. 164 с. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

⁵⁷ См., например: Бессарабов В.Г. Государственный контроль. Прокурорский надзор (различия и единство) // Современное российское право: федеральное и региональное измерение: Сб. статей. Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 1998. С. 129 – 132; Гулягин А.Ю. Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 31 – 35; Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47 – 53 и др.

⁵⁸ См.: Митюков М.А., Остапович И.Ю. Предтеча конституционного правосудия на постсоветском пространстве: к историографии Комитета конституционного надзора СССР (1988-1991) // Российско-азиатский правовой журнал. 2020. № 2. С. 35 – 63.

У М.Н. Кудилинского, например, встречаются такие, довольно категоричные суждения: «разделение понятий «контроль» и «надзор» в настоящее время лишено практического смысла. Данная проблема представляется полностью надуманной и потерявшей актуальность. Понятия «контроль» и «надзор» современный законодатель использует как синонимы. Прокурорский, санитарно-эпидемиологический и ветеринарный надзор, но фитосанитарный контроль. Например, карантин животных и карантин растений не настолько отличаются друг от друга, что первый следует с научных позиций обозначать словом «надзор», а второй – словом «контроль»; «таким образом, понятия «контроль» и «надзор» на современном этапе развития российской системы государственного управления не следует воспринимать в качестве разных, не совпадающих видов государственно-властной деятельности. Надзор следует рассматривать как традиционное наименование отдельных видов контроля и не более того»⁵⁹.

Вместе с тем, некоторые авторы отмечают, что «в настоящее время ни на законодательном, ни на доктринальном уровне нет единого подхода к разграничению данных категорий»⁶⁰. В настоящей работе мы исходим из широкого понимания контроля как категории, сочетающей в себе государственные и негосударственные аспекты, поэтому надзор в некоторой степени условно относим к сфере государственного контроля⁶¹.

При этом отметим, что в ходе многочисленных обсуждений при подготовке обновляемого законодательства о контрольно-надзорной деятельности во второй половине 2010-х годов и при подготовке одной из версий базового закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле (о чем мы подробнее пишем во второй главе настоящей работы), в которых нам довелось участвовать самым непосредственным образом, серьезно дискутировался вопрос о

⁵⁹ См.: Кудилинский М.Н. Указ. соч.

⁶⁰ Ситник А.А. Государственный финансовый контроль и надзор: разграничение понятий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 7. С. 3.

⁶¹ Подобный подход встречается и у исследователей в сфере административного права. Например, по мнению А.А. Кармолицкого, в контрольной деятельности можно выделить две составляющие: проверку исполнения и надзор (см.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало-М, 2001. С. 297).

необходимости четкого разграничения на нормативном уровне (в плоскости легальных дефиниций) понятий государственного контроля и надзора. В итоге, по ряду причин, в принятом базовом законодательном акте в указанной сфере сохранился терминологический ряд «государственный контроль (надзор)», то есть названные понятия не были совершенно четко разграничены, что и дает нам основания в настоящем исследовании условно при необходимости использовать термин «государственный контроль» в качестве обобщающего, в том числе и для надзора (чтобы каждый раз не воспроизводить полную формулировку). При этом подчеркнем, что в перспективе, в ходе дальнейшей эволюции законодательства о контрольно-надзорной деятельности, если будет принято такое решение, целесообразно будет вернуться к указанным терминологическим основам и вновь поднять вопрос о законодательном разграничении контроля и надзора с точки зрения их специфических сущностных признаков и содержания.

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

Например, как полагает А.Ю. Кирьянов, «соотношение государственного и негосударственного контроля в социальной регуляции обусловливается в первую очередь возрастающей ролью гражданского общества и повышением уровня социальной активности индивидов, которые способствуют реализации своих конституционных прав, появлению новых коллективных сообществ, создающих элементы гражданского общества»⁶².

Примечательно, что названный автор включает в объем понятия негосударственного контроля муниципальный и общественный виды контроля, оставляя при этом перечень открытым⁶³. Возникает вопрос, какой еще контроль,

⁶² Кирьянов А.Ю. К вопросу о соотношении понятий «государственный контроль» и «негосударственный контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 7 – 11. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

⁶³ А.Ю. Кирьянов пишет: «нормативного закрепления категории «негосударственный контроль» в системе действующего правового регулирования в Российской Федерации не имеется. Правовые определения

помимо муниципального и общественного во всем их многообразии можно включить в категорию негосударственного контроля?

Существует, например, точка зрения о том, что возможно выделять также индивидуальный контроль со стороны конкретного гражданина⁶⁴, однако она представляется дискуссионной с учетом того, что возможная форма реализации такого контроля, по сути, поглощается конституционным правом гражданина на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33 Конституции Российской Федерации), в то время как общественный контроль, в рамках которого гражданин может действовать совместно с другими лицами, обладает более широким инструментарием.

В качестве же ответа на поставленный вопрос, на наш взгляд, могут быть упомянуты такие предусмотренные действующим законодательством правовые механизмы как *независимая оценка соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований*, проводимая организациями, независимыми от контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица, аккредитованными в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции, а также *признание результатов деятельности саморегулируемой организации с добровольным членством по осуществлению контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов* – эти результаты могут быть признаны контрольными (надзорными) органами, осуществляющими (организуемыми) в отношении членов саморегулируемой организации виды контроля, на основании соглашения о признании результатов такой деятельности саморегулируемой организации, заключаемого саморегулируемой организацией с контрольным (надзорным) органом (глава 11 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской

закрепляются в отношении видов негосударственного контроля, в частности общественного и муниципального» (См. *Кириянов А.Ю.* Указ. соч.). Таким образом, он оставляет перечень видов негосударственного контроля открытым, о чем свидетельствует использование уточнения «в частности».

⁶⁴ Рассматривается также понятие «гражданский контроль», причем отмечается: «происхождение понятия «гражданский» предполагает максимальную персонификацию субъекта, следовательно, «гражданский контроль» подразумевает осознанную потребность гражданина в реализации его социальных функций контроля за институтом государства» (см.: *Селиванова Е.С.* К вопросу о различии в понятиях «народный», «общественный», «гражданский» контроль в научном и прикладном дискурсах // *Вестник ТГУ*, выпуск 5 (121), 2013. С. 206).

Федерации»), которые в известной степени также можно интерпретировать как формы негосударственного контроля.

С точки зрения содержания и соотношения понятий заслуживает внимания точка зрения о том, что контроль государства играет важную роль в обеспечении социальной стабильности, «являясь одним из основных механизмов регулирования отношений между обществом и личностью, обществом и государством, государством и социальными институтами», и в то же время «общество, его гражданские институты и все граждане посредством своего контроля (общественного контроля) проверяют действия отдельных субъектов управления, прежде всего государства, в соответствии с социальными нормативами, ценностными стандартами, правовыми установлениями»⁶⁵.

Не менее важную роль в нашей стране играет муниципальный контроль.

Отметим, что в некоторых работах имеет место своего рода ограничительная трактовка указанного вида контроля, при которой он сводится к формированию на местном уровне контрольного органа и осуществлению контроля в сфере экономических основ местного самоуправления – местного бюджета и муниципального имущества. Например, по мнению О.С. Соколовой, понятие муниципального контроля в правовой науке нередко «ограничивается сферой надлежащего обеспечения реализации бюджетного процесса, соблюдения порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности»⁶⁶. Такой подход представляется излишне узким. Безусловно, муниципальный контроль, осуществляемый на муниципальном уровне единой системы публичной власти в Российской Федерации, имеет очень широкую сферу реализации, будучи неразрывно связанным с вопросами местного значения и многочисленными полномочиями муниципальных органов, которые имеют исключительно важное значение для непосредственного обеспечения жизнедеятельности местного населения.

⁶⁵ Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

⁶⁶ Соколова О.С. Понятие и содержание муниципального контроля // Современное право. 2009. № 10. С. 75 – 80. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

В некоторых исследованиях государственный и муниципальный контроль рассматриваются вместе в рамках определенной сферы, например, контроля за законностью муниципальных актов. Так, Д.Ц. Хобраков характеризует государственный и муниципальный контроль в названной сфере в их единстве как «деятельность уполномоченных органов и должностных лиц государственной власти, местного самоуправления по проверке соответствия муниципальных правовых актов, содержащих нормативные предписания, и их проектов совокупности предъявляемых к ним материально-правовых и процессуальных требований, а также принятию мер реагирования в целях устранения выявленных несоответствий»⁶⁷. Подобный подход еще раз подчеркивает единство правовой природы государственного и муниципального контроля, что в данном случае обусловлено также приоритетом обеспечения единого правового пространства и пониманием совокупности правовых актов муниципального и государственного уровней как единой системы.

В диссертационных исследованиях муниципальный контроль справедливо представляется «как часть целостной контрольно-надзорной системы», при этом подчеркивается, что «муниципальный контроль играет определяющую роль в обеспечении стабильности функционирования общества на локальном уровне и внутри системы управления. Для контрольно-надзорной деятельности характерна единая цель – налаживание эффективной работы системы публичного управления, гарантирование верховенства права в государстве и законности. Исследуемая проблематика муниципального контроля с позиций муниципального права имеет важное теоретическое и прикладное значение для формирования единой контрольно-надзорной системы», а также «развитие муниципального контроля в системе видов контрольно-надзорной деятельности должно повлиять на эффективность всей системы контроля с целью соблюдения законности и гарантии конституционных прав»⁶⁸. Блок норм о муниципальном контроле,

⁶⁷ Хобраков Д.Ц. Государственный и муниципальный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов: понятие, виды, система // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 12. С. 25 – 28. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

⁶⁸ Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2018. С. 3, 4, 15.

сочетая в себе черты муниципально-правового, конституционно-правового и административно-правового регулирования, обуславливает межотраслевой характер комплексного контрольно-надзорного института российского права.

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

Еще в 2011 году С.М. Зубарев справедливо отмечал активизацию применения понятия общественного контроля, возрастание его роли⁶⁹. В настоящее время эта тенденция только усиливается, общественный контроль уже следует считать неоспоримым трендом совершенствования механизмов государственного управления.

Высказывается мнение о том, что общественный контроль стоит рассматривать в качестве конституционно-правового института, основанного «на принципе народного суверенитета»⁷⁰. Также справедливо отмечается ориентированность механизма общественного контроля на выявление проблем, их причин, поиск ответственных за нарушение нормального процесса функционирования системы государственного и муниципального управления и определение путей исправления выявленных недостатков⁷¹.

Р.О. Миллер высказывает мнение, что «по своей сути общественный контроль является целенаправленной деятельностью субъектов по установлению наибольшего соответствия функционирования органов государственной власти

⁶⁹ См. подробнее: *Зубарев С.М.* Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // *Административное право и процесс.* 2011. № 5. С. 7 – 13.

⁷⁰ См.: *Бердникова Е.В.* Правовые подходы к определению общественного контроля // *Современное право.* 2016. № 3. С. 29 – 37. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

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

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

⁷¹ К примеру, В.Г. Румянцева пишет: «механизм общественного контроля за деятельностью государства – совокупность структурных составляющих, выражающихся в виде взаимодействующих и взаимообуславливающих нормативных, организационных и инструментальных элементов при оценке работы государственного аппарата; выявлении проблемы (определенного недостатка системы), поиска ее детерминирующих факторов и процессов; определении ответственного за нарушение нормальной деятельности данной системы» (см.: *Румянцева В.Г.* Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // *История государства и права,* 2009, № 11. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс).

законодательным стандартам и корректированию выявленных в ходе контроля отклонений»⁷². Опять-таки отметим, что понимание контроля через целенаправленную деятельность видится наиболее теоретико-методологически приемлемым в общем контексте государственного и муниципального управления и его нацеленности на гарантирование, обеспечение и защиту конституционно значимых ценностей, прав и свобод, законных интересов.

В то же время отметим, что некоторые исследователи явно смешивают понятия общественного и народного контроля. Уже процитированный автор – Р.О. Миллер пишет: «в качестве одного из основных механизмов «народного» контроля (прежде всего, за деятельностью власти) выступают общественные советы»⁷³. Следует учитывать, что термин «народный контроль» в нашей стране имеет определенную исторически-идеологическую нагрузку, что обусловлено смыслом, вкладывавшимся в это понятие в советский период (более подробно об этом мы пишем в следующей главе настоящей работы), ввиду чего на современном этапе представляется целесообразным терминологически держаться в русле понятия «общественный контроль».

Подчеркнем, что общественный контроль должен, в том числе ассистировать государственному, осуществляться во взаимодействии, в синергии. Весьма справедливо вопрос об этом поставил, например, С.В. Степашин применительно к сфере деятельности Счетной палаты Российской Федерации. Он отметил: «что касается собственно общественного контроля, когда граждане в личном качестве или через свои общественные организации участвуют в общественном аудите эффективности деятельности органов власти, выявления коррупционных рисков, эта система находится в нашей стране в самом начале своего становления. Безусловно, у Счетной палаты есть активные общественные помощники и партнеры, например, в лице Российского союза налогоплательщиков. Но в целом наши граждане не уверены в своем праве и возможностях реально контролировать чиновников и влиять на эффективность их работы. А в самих органах государственной власти недостаточно распространена

⁷² Миллер Р.О. Институт общественного контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2016. № 1. С. 3.

⁷³ Миллер Р.О. Указ. соч. С. 5.

принятая в развитых странах так называемая идеология должного управления»⁷⁴. Тематике развития общественного контроля во взаимосвязи с государственным и муниципальным контролем, их постоянному эффективному взаимодействию должно уделяться значительное внимание в современных конституционно-правовых исследованиях.

Считаем, что суть общественного контроля тесно взаимосвязана с повышением собственной внутренней ответственности членов общества за реализацию своих функций как носителей политических прав, реализующих народовластие в стране, являющихся частью народа как носителя суверенитета и источника власти. В этом отношении интересна конституционно-правовая концепция ответственного делегирования власти народом, развиваемая в исследованиях А.Г. Головина. Названный автор, в частности, пишет, что в рамках указанной концепции «процесс делегирования народом своей власти учреждённым институтам (органам, должностным лицам) не сводится к простой совокупности формальных последовательных стадий (неких «ритуальных действий», в частности, в рамках избирательного, референдумного процессов), в которых участвуют граждане, а наполнен интеллектуальными, психологическими, волевыми, моральными компонентами — ответственным, осознанным, продуманным, ценностно-ориентированным отношением ко всем аспектам такого делегирования, самостоятельным анализом возможных последствий конкретного выбора»⁷⁵. Развивая эту мысль, предложим рассматривать с конституционно-правовой точки зрения и **ответственный общественный контроль**, в рамках которого члены общества ответственно относятся к вверенным им контрольным функциям, стремятся не к критике власти ради самой критики, а к **конструктивным результатам контроля**, который тем самым получает **нацеленность на выработку предметных и реальных предложений и рекомендаций по улучшению реализации органами публичной власти своих функций в интересах населения**.

⁷⁴ Степашин С.В. Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 15 – 17. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

⁷⁵ Головин А.Г. Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // Государство и право. 2022. № 1. С. 42.

С высказываемой в правовых исследованиях точкой зрения о контроле как элементе народовластия следует согласиться. Так, М.В. Масловская пишет: «контроль со стороны российских граждан за деятельностью органов государства и органов местного самоуправления следует рассматривать как одну из форм народовластия, несмотря на то что действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. не содержит положений, закрепляющих возможность граждан РФ участвовать в осуществлении какого-либо контроля»⁷⁶.

Однако, мнение о том, что в Конституции нет положений, предполагающих участие граждан в осуществлении контроля, представляется основанным на излишне буквальном толковании, поверхностном анализе. Обратимся к тексту Конституции Российской Федерации, чтобы показать, что контрольная деятельность с необходимостью следует из конституционных положений.

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

Установления Конституции затрагивают базовые вопросы контроля за соблюдением федеральной Конституции и федеральных законов (пункт «а» статьи 71, определяющей предметы ведения Российской Федерации), контроля за исполнением федерального бюджета, являющегося целью создания и деятельности Счетной палаты (часть 5 статьи 101), парламентского контроля (статья 103¹, введенная в 2020 году), конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации (часть 1 статьи 125). Однако термины государственный контроль, муниципальный контроль, общественный контроль отсутствуют. Вместе с тем, отсутствие прямого использования указанных словосочетаний не означает, что Конституция Российской Федерации не предполагает наличия и особой значимости данных видов контроля. Напротив, мы считаем, что все три обозначенных комплексных

⁷⁶ Масловская М.В. О понятии «контроль»: некоторые размышления в конституционно-правовом контексте // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 4 – 8. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

вида контроля имплицитно присущи конституционной регламентации важнейших сфер государственной и общественной жизни.

Государственный и муниципальный контроль в их взаимосвязи следуют из самого провозглашенного в первой статье Конституции правового характера государства, из закрепленного во второй статье Конституции признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как обязанности государства, из принципов социального государства (статья 7), из признания и гарантированности местного самоуправления, самостоятельного в пределах своих полномочий (статья 12)⁷⁷, из конституирования важного принципа, состоящего в том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18), ряда иных норм.

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

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

В действующем основополагающем законодательном акте о государственном и муниципальном контроле, который ознаменовал и увенчал масштабную системную реформу контрольно-надзорной деятельности, и в работе над проектом которого автору настоящих строк довелось принять самое

⁷⁷ В системной взаимосвязи с положением о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации).

непосредственное участие, воспринята концепция единой дефиниции⁷⁸ для указанных двух видов контроля.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» под **государственным контролем (надзором), муниципальным контролем** в Российской Федерации в целях названного Федерального закона понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Такой подход демонстрирует единое понимание законодателем правовой природы государственного и муниципального контроля, которые различаются субъектами, его осуществляющими, – соответственно государственными и муниципальными органами в очерченных рамках их полномочий⁷⁹.

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

⁷⁸ К слову отметим, что в ранее принимаемых законодательных актах о государственном контроле не всегда придавалось значение точности определения базовых понятий. Например, в Федеральном законе от 24 июля 1998 года № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» (Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.1998, № 31, ст. 3805 – первоначальный текст) как таковой четкой дефиниции государственного контроля применительно к регулируемой сфере общественных отношений не приводится.

⁷⁹ Части 4 – 6 статьи 1 названного Федерального закона устанавливают, что федеральный государственный контроль (надзор) осуществляется в рамках полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; региональный государственный контроль (надзор) осуществляется в рамках полномочий субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полномочий субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъекта Российской Федерации; муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

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

При этом отметим, что в названном законодательном акте понимание контроля отражено для целей его регулирования и не охватывает всего многообразия исследуемого нами государственно-правового явления.

Полагаем важным для **системного охвата понимания контроля в целом** особо подчеркнуть, что в комплекс видов контроля входят как собственно государственный контроль (надзор), муниципальный контроль и общественный контроль, о которых мы преимущественно ведем речь в настоящем исследовании, также и иные исключительно значимые виды контроля.

Как таковое правовое понятие государственного контроля – как контроля, осуществляемого государством в лице тех или иных органов за теми или иными сферами общественных отношений (предметами и объектами контроля), безусловно, шире понимания, отраженного для целей Федерального закона № 248-ФЗ.

К государственному контролю относится и **парламентский контроль**, регламентируемый специальным актом – Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле»⁸⁰ (*о котором мы пишем подробно в соответствующем параграфе настоящей работы*), а также широко известные, функционирующие на практике и разрабатывающиеся в правовой науке такие важные разновидности (или сферы) контроля, как **президентский контроль**⁸¹, **судебный конституционный контроль**⁸², **финансовый контроль**, осуществляемый Счетной палатой Российской Федерации, региональными и

⁸⁰ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.05.2013 (первоначальный текст).

⁸¹ См., например: Комкова Г.Н., Абаева Е.А. Президентский контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6 (46). С. 75 – 87; Тарасов А.М. Президентский контроль – стратегический вид внешнего государственного контроля // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 4 (52). С. 8 – 17; Тарасов А.М. Президентский контроль как риск-ориентированный вид государственного контроля // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2019. № 4 (51). С. 24 – 31 и др.

⁸² См., например: Зувев В.И. Конституционный Суд РФ – судебный орган Конституционного контроля // Вестник ОГУ. 2013. № 3 (152). С. 73 – 76; Горелова И.Н. Проблемы осуществления судебного Конституционного контроля // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 29 – 32; Ковалев Ю.С. К вопросу о судебном Конституционном контроле в Российской Федерации // Гуманитарные и юридические исследования. 2018. № 1. С. 154 – 158; Царева Е.Д., Опарин В.Н. Конституционный судебный контроль в зарубежных странах // Скиф. 2020. № 3 (43). С. 51 – 56 и др.

местными контрольно-счетными органами⁸³ (на значимости которого, в том числе в аспектах стратегического аудита, аудита эффективности мы подробнее остановимся в дальнейшем), и ряд других.

Подчеркнем исключительную важность **президентского контроля**. В научной литературе обращается внимание на его особую природу и особую роль. Например, А.М. Тарасов, системно прорабатывающий вопросы указанного контроля, отмечает, что «особая значимость президентского контроля заключается в стратегических конституционных полномочиях Президента РФ... как главы государства, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти (ст. 80 Конституции). Научно-теоретические и практические вопросы, касающиеся установления сущности президентского контроля, во многом зависят от формирования его понятия и отличительных признаков, с учетом нормативно-правового регулирования и организации деятельности субъектов, осуществляющих данный вид госконтроля»⁸⁴.

А.М. Тарасов также пишет: «целью президентского контроля является не только установление отклонений в деятельности подконтрольных органов, но и принятие мер по безотлагательному устранению выявленных нарушений и предупреждению их в будущем. Отметим в этой связи, что в достижении этой значимой цели уже заложен сущностный ресурс, нацеленный на обеспечение его эффективности»⁸⁵. Названный автор указывает, что «для повышения эффективности президентского контроля, в том числе за деятельностью правоохранительных органов, необходимо улучшение результатов деятельности субъектов контроля при снижении ресурсных затрат на проведение контрольных мероприятий, на достижение контрольной цели. Такой подход считаем рациональным и логичным. Для его реализации важно, чтобы субъектам контроля был предоставлен соответствующий контрольным целям ресурс, включая

⁸³ См., например: Степашин С.В. Актуальные проблемы обеспечения единства системы финансового контроля в Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 17. С. 2 – 7 и др.

⁸⁴ Тарасов А.М. Президентский контроль – стратегический вид внешнего государственного контроля // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 4 (52). С. 10.

⁸⁵ Тарасов А.М. К вопросу об эффективности президентского контроля // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 6. С. 56 – 57.

организационно-правовое обеспечение»⁸⁶, а кроме того: «для достижения высокой эффективности контроля необходимо наличие и наиболее квалифицированное использование субъектами президентского контроля организационных, правовых, кадровых, финансовых, информационных, технических, научно-методических ресурсов, задействованных для осуществления того или иного контрольного мероприятия, и, в конечном счете, президентского контроля в целом»⁸⁷.

Исследователи также отмечают множественность видов контроля: «помимо традиционных видов ведомственного, межведомственного, надведомственного государственного контроля, существует налоговый, таможенный, банковский, финансово-бюджетный, муниципальный, пробирный, санитарно-эпидемиологический, земельный, лицензионный и многие другие виды контроля (надзора)»⁸⁸.

В том же ключе отметим, что нормы Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁸⁹ затрагивают аспекты как государственного, так и муниципального контроля (в зависимости от категории лиц, в отношении которых осуществляется контроль, и, соответственно, субъектов, его осуществляющих).

⁸⁶ Там же. С. 59.

⁸⁷ Там же. С. 62.

В той же работе А.М. Тарасов подчеркивает: «наивысшим уровнем степени эффективности, считаем, является направление по результатам проведенного контрольного мероприятия Контрольным управлением Президента РФ доклада главе государства. Данное решение руководством Администрации Президента Российской Федерации принимается, когда в ходе контроля установлены систематические и грубые (серьезные) отклонения от требований законов и других нормативных правовых актов, как правило, федерального уровня и требующие решения главы государства. По итогам такого контроля Президентом могут быть изданы указ, распоряжение, дано поручение, в частности, Председателю Правительства РФ, руководителю федерального министерства (ведомства) о необходимости безотлагательного принятия мер по устранению выявленных отклонений и недопущению их в будущем, могут быть приняты и кадровые решения. Кроме того, Президент РФ по итогам контроля может войти с законодательной инициативой в Государственную Думу ФС РФ о принятии соответствующего федерального закона. Принятые Президентом РФ решения по результатам проверки ставятся Контрольным управлением на контроль. Снимаются с контроля они только после получения отчета об их исполнении, например, от Правительства РФ, руководителя федерального органа исполнительной власти, ранее подвергшегося проверке» (там же. С. 61).

⁸⁸ Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34 – 46. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

⁸⁹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2012 (первоначальный текст).

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

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

В Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» при конструировании определения общественного контроля также был воспринят целеполагающий, целеориентированный подход – в самом определении обозначается главная цель и направленность такого контроля. Под **общественным контролем** в этом Федеральном законе (часть 1 статьи 4) понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В отдельной статье названного Федерального закона изложены более конкретные цели и задачи общественного контроля⁹⁰.

⁹⁰ Согласно части 1 статьи 5 названного Федерального закона целями общественного контроля являются: 1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; 2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; 3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Предметное рассмотрение вышеуказанных дефиниций различных видов контроля показывает следующее: понимание государственного и муниципального контроля, в большей степени ориентировано по целям на обеспечение состояния законности и укрепление правопорядка, включая соблюдение обязательных требований, закрепленных в нормативных правовых актах, а понятие общественного контроля – на оказание обществом содействия защите прав человека и на наблюдение за осуществляемой органами публичной власти деятельностью с формулированием в необходимых случаях предложений к ним по устранению выявленных недостатков.

Отметим также, что обе обозначенные составляющие весьма органично сочетаются и прослеживаются в целях парламентского контроля, обозначенных в специальном законе⁹¹. Все это позволяет говорить о едином, по сути, подходе законодателя к формулированию определений и целей разных видов контрольной деятельности, хотя и имеются некоторые правовые нюансы и смысловые акценты в зависимости от субъектов такой деятельности и сфер контроля. С учетом изложенного полагаем обоснованным с конституционно-правовой точки зрения говорить о триединстве государственного, муниципального и общественного контроля в нашей стране.

Проведенный анализ научных взглядов исследователей и действующего законодательства показывает, что с учетом тенденций обеспечения все большего единства системы публичной власти (всех ее уровней, включая муниципальный) и развития эффективных форм диалога государства и гражданского общества, **можно говорить о категориях государственного, муниципального и общественного контроля как системно взаимосвязанных и стремящихся к своего рода триединству – органичной корреляции по целям, задачам,**

⁹¹ Согласно статье 2 Федерального закона «О парламентском контроле» основными целями парламентского контроля являются: 1) обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов; 2) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; 3) укрепление законности и правопорядка; 4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения; 5) противодействие коррупции; 6) изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения.

механизмам реализации и ожидаемым социально значимым результатам. Это триединство соответствует конституционной основе контроля в Российской Федерации – базовым положениям Конституции о демократическом правовом социальном государстве.

Заметим в этом контексте, что реалии нашего времени обуславливают **важность дальнейшей цифровизации контроля, внедрения цифровых решений в контрольную деятельность** в широких рамках концепций «информационного общества», «открытого правительства», «электронного правительства», «открытого управления»⁹². Исследователи справедливо отмечают, что **«цифровые технологии контроля в сфере государственного управления** представляют собой информационно-технологические процессы, охватывающие контрольную деятельность уполномоченных государственных органов, институтов гражданского общества и граждан, направленную на обеспечение эффективности, законности и целесообразности функционирования субъектов исполнительной власти»⁹³. На наш взгляд, даже целесообразнее говорить не только об исполнительной, но и о других ветвях власти (с учетом важности развития, в частности, парламентского контроля и соответствующих новых механизмов для его совершенствования⁹⁴).

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

Все три понятия необходимо рассматривать через призму **единой конституционно значимой цели** – достижения состояния защищенности

⁹² О некоторых аспектах см. подробнее, например: Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации (учебное пособие). Под общ. ред. А.А. Спиридонова. Тула: Изд-во ТулГУ, 2014.

⁹³ Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53 – 59. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

⁹⁴ См. подробнее, например: Спиридонов А.А. Парламентский контроль в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. М.: Издание Государственной Думы, 2011; Зубарев А.С. К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 20 – 22.

конституционно значимых ценностей, прежде всего, прав и свобод человека и гражданина, которые определяют смысл всей системы государственного и муниципального управления.

Признавая достаточными и отражающими суть явлений приведенные выше в настоящей работе легальные (закрепленные в законодательных актах) дефиниции видов контроля, позволим себе тем не менее предложить с позиций конституционно-правовой науки определение понятия контроля в единстве трех его видов – государственного, муниципального и общественного, которое основано на общности целей контрольной деятельности.

Под государственным, муниципальным и общественным контролем в их системном единстве предлагаем понимать деятельность уполномоченных законодательством органов публичной власти всех уровней, а также общественных институтов (институтов гражданского общества) по реализации в установленных формах и пределах 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.

Важность такого понимания заключается в том, что оно позволяет преодолеть возможную разобщенность контрольной деятельности государственных и муниципальных органов с одной стороны и общественного контроля как важной функции институтов гражданского общества с другой стороны. Системное взаимодействие субъектов государственного, муниципального и общественного контроля, основанное на осознании

органичного единства правовой природы и главных целей контрольной деятельности, способно дать синергетический эффект для развития общественно-государственных коммуникаций, диалога публичной власти и гражданского общества, и в конечном итоге – для совершенствования государственного и муниципального управления в стране в интересах граждан.

На понимании органичного системного единства рассматриваемых видов контроля основывается ключевой методологический подход, избранный нами в рамках настоящего исследования, который подробнее характеризуется в следующем параграфе настоящей главы.

1.3. Методологические подходы к исследованию государственного и общественного контроля в Российской Федерации

Для успешного решения задач комплексного конституционно-правового исследования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля весьма важен корректный выбор методологических подходов, позволяющих обеспечить должную научную новизну полученных по результатам проведенных изысканий выводов и сформулированных предложений, равно как и реальную практическую применимость последних.

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.

В теоретико-правовых исследованиях справедливо отмечается, что «наука, призванная исследовать происходящие процессы и решать возникающие теоретические и практические задачи, неизбежно меняется вслед за обществом. Ситуация фазового перехода, которая закономерно влечет смену господствующей модели общественного развития, детерминирует смену парадигмы научного знания, предопределяет появление новой научной рациональности. Это неминуемо связано с изменением господствующей системы ценностей, что также влияет на развитие научного знания и методов его приращения»⁹⁵. В этом контексте в исследуемой нами сфере важно осознавать, что существовавшие ранее (в дореволюционный, советский периоды и даже в первые годы постсоветского периода) парадигмы и подходы к пониманию сущности контрольно-надзорной деятельности в государстве не могут быть в полной мере применены на современном этапе, когда эволюция сущности современного конституционализма требует и диктует новые взгляды на методологию построения системы контроля (надзора) и, соответственно, на методы исследования этой системы.

⁹⁵ *Пашенцев Д.А.* Модернизация методологии правовых исследований в условиях становления новой научной рациональности // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 5.

Исследователи подчеркивают: «являясь сложноорганизованным объектом, современная наука предполагает как дифференциацию, так и интеграцию различных научных дисциплин. Одно из важных изменений мировоззренческой ориентации современной науки – направленность на целостное обобщение имеющейся системы многообразных областей знания с опорой на методологию междисциплинарных научных исследований»⁹⁶. Действительно, потенциал междисциплинарных подходов велик, и в комплексном исследовании контрольно-надзорной деятельности важны методы и взгляды, характерные не только для конституционного права, но и для исследований с позиций теории государства и права, административного права, муниципального права, ряда иных отраслевых и прикладных наук. Вместе с тем, конституционно-правовое осмысление контрольно-надзорной деятельности играет обобщающую, объединяющую роль, имеет интегрирующее значение, способно дать максимально системное видение разносторонних особенностей государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Несомненно, «результат познания любого юридического явления может претендовать на истину лишь в том случае, если он получен посредством правильно подобранных методов научного исследования»⁹⁷. При этом столь же бесспорно, что «методология конституционных исследований должна базироваться на общей методологии юридических исследований. Представления об объекте, предмете, методах юриспруденции имеют в равной степени отношение ко всем отраслям юридической науки, включая науку конституционного права»⁹⁸.

Ввиду изложенного отметим, что в настоящей работе, безусловно, используется традиционная для правовых исследований совокупность методов научного познания *(которые подробно обозначены во введении настоящей работы)*, при этом, однако, центральным методологическим подходом мы

⁹⁶ Доронина Н.Г., Семилюткина Н.Г. Рациональность в праве и взаимодействие правовых систем: к вопросу о методологии научных исследований // Международное публичное и частное право. 2020. № 6. С. 8.

⁹⁷ Усольцев Е.Ю. Методология отечественной цивилистики в историческом разрезе // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 6. С. 11.

⁹⁸ Попондопуло В.Ф. Основные аспекты методологии исследования конституции // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 21.

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.

Также важное значение имеют **исторический метод**, с позиций которого в соответствующем параграфе рассматриваются 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.

Безусловно, немаловажное значение имеют **прогностический метод**, позволяющий экстраполировать основные тенденции развития исследуемой сферы отношений, а также **метод правового моделирования**, который будет широко использован нами в заключительной главе настоящего исследования в целях формулирования конкретных предложений нормотворческого и организационно-управленческого характера.

Особо отметим, что конституционно-правовое исследование той или иной значимой сферы общественных отношений, того или иного 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 настоящего исследования, является рассмотрение темы с позиций *понимания развитой контрольно-надзорной деятельности в качестве одного из значимых элементов российского конституционализма*. При этом полагаем обоснованным обратиться к воззрениям О.Е. Кутафина и в значительной части основать свои размышления на магистральных направлениях, заданных в его трудах.

Академик Российской академии наук О.Е. Кутафин, чье творческое наследие составляет золотой фонд отечественной конституционно-правовой науки, значительное внимание уделял исследованию сущности конституционализма, чертам и характеристикам подлинно конституционного государства. Отмечая, что само по себе наличие конституции еще не делает государство конституционным, ученый писал: «конституционное государство характеризуется прежде всего тем, что в нем обеспечено подчинение государства праву»⁹⁹.

Акцентирование внимания на этой базовой характеристике конституционного государства совершенно справедливо: не формальное наличие конституции, основного закона обеспечивает подлинный конституционализм и правовой характер государства, но такое основанное на конституционных предписаниях общественно-государственное устройство, при котором на постоянной основе гарантируется ограничение усмотрения власти и политических сил строгими правовыми рамками, неукоснительное соблюдение закона как центрального социального регулятора, упорядочивающего и гармонизирующего взаимоотношения государства и общества. Именно поэтому, по мнению О.Е. Кутафина, «конституционный строй – это форма (или способ) организации государства, которая обеспечивает подчинение его праву и характеризует его как конституционное государство»¹⁰⁰.

Подчеркнем, что обеспечить подчиненность государства праву без наличия развитой и постоянно совершенствуемой системы государственного контроля

⁹⁹ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 186.

¹⁰⁰ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 186.

(надзора) и общественного контроля просто невозможно. Считаем, что контрольно-надзорная деятельность в единстве ее государственной, муниципальной и общественной составляющих представляет собой важный элемент подлинного конституционализма, более того – связующую нить между общественными ожиданиями относительно реального обеспечения правового характера государства и повседневной деятельностью органов публичной власти, направленной на практическую реализацию, воплощение в жизнь идеала правового государства.

Подчинения государства праву возможно достичь при одновременном наличии развитых государственного и муниципального контроля – со стороны соответствующих органов публичной власти, должностных лиц, и общественного контроля – со стороны институтов гражданского общества, субъектов общественного контроля.

Понимание важности контрольной деятельности было присуще отечественному государственному строительству на разных его этапах. Большое значение этому уделялось и в советском государстве, хотя реализация государственно-правовой конструкции народного контроля не была лишена существенной специфики и недостатков.

Весьма рельефно как положительное значение, так и практические недостатки системы контроля, выстраивавшейся в советское время, показал С.А. Авакьян. Относительно периода после социалистической революции он, в частности, пишет: «что касается контроля народа, официально считалось, что без него никак нельзя, о его значении всегда много говорили и создавали различные штатные контрольные органы в виде рабоче-крестьянской инспекции, государственного контроля, государственно-общественного контроля, народного контроля. Все это давало мало эффекта, но все же хоть какая-то иллюзия контроля, сочетающего в себе государственные и общественные начала, существовала»¹⁰¹. Касательно же государственного строительства после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года ученый подчеркивает, что «помимо

¹⁰¹ Авакьян С.А. Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2016. С. 7.

совершенствования институтов демократического развития общества приходится думать и о восстановлении публичного (общественного) контроля», особо отмечает важность парламентского контроля, а также проводит мысль о необходимости дальнейшего совершенствования системы общественного контроля и его правовых основ сообразно «тем надеждам, которые могут быть в обществе в связи с необходимостью воздействия на государство, структуры государственной и муниципальной власти»¹⁰².

Безусловно, следует согласиться с тем, что вся система государственного контроля (надзора) и общественного контроля должна настраиваться по общественным потребностям, запросам, надеждам и чаяниям для обеспечения подлинной реализации принципов правового государства, включая верховенство закона, приоритет всесторонней защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантированности правопорядка, ориентированного на свободное развитие личности в современном конституционном государстве.

Обратим особое внимание и на то, что контроль О.Е. Кутафин рассматривал как важный элемент народовластия как такового. Ученый писал: «в условиях народовластия осуществление власти конституируется, легитимируется и контролируется народом, т.е. гражданами государства, поскольку она выступает в формах самоопределения и самоуправления народа, участвовать в которых могут на равных правах все граждане»¹⁰³. Развивая эту мысль, отметим, что хотя в Конституции Российской Федерации в рельефном виде среди основ конституционного строя не показана развитая система контрольно-надзорной деятельности, она с необходимостью следует из основополагающих норм главы 1 Конституции Российской Федерации о народовластии, народе как носителе суверенитета и источнике власти, а также встроена в систему политических прав граждан России – участие в контроле за деятельностью публичной власти следует рассматривать как элемент права граждан участвовать в управлении делами государства (статья 32 Конституции).

¹⁰² Авакьян С.А. Указ. соч. С. 9, 10, 14.

¹⁰³ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 211.

В настоящее время в нашей стране выстроена достаточно развитая система законодательства о контрольно-надзорной деятельности, базовая правовая концепция которой основывается именно на указанных конституционных началах. В рамках этой системы действуют в том числе Федеральные законы от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле», от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и ряд других законодательных актов, затрагивающих тот или иной контроль или надзор¹⁰⁴. В русле обозначенных конституционных начал в указанных актах регламентированы виды государственного (надзора) и муниципального контроля, а также общественный контроль. При этом, безусловно, есть пространство и направления для дальнейшего совершенствования правового регулирования в этой сфере, прежде всего в части обеспечения еще большей системной взаимосвязанности указанных видов контроля, что, на наш взгляд, имеет особо важное значение.

Обратим особое внимание с точки зрения методологического подхода, что мы сознательно включаем в состав законодательства о контрольно-надзорной деятельности также и Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», что обусловлено именно рассмотрением государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системной единстве с позиций объединяющих их конституционных начал, которые мы показываем в настоящей работе, и в составе межотраслевого комплексного института права. Деятельность по осуществлению общественного контроля по своей правовой природе является именно контрольной деятельностью, имеющей обратное по отношению к

¹⁰⁴ Например, Федеральные законы от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Российская газета, 30 декабря 2008 года № 266); от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (Российская газета, 8 апреля 2011 года, № 75); от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2012).

государственному контролю направление: согласно статье 1 названного Федерального закона общественный контроль осуществляется *за деятельностью* органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (в то время как государственный контроль направлен на деятельность граждан и организаций как контролируемых лиц). Эти два взаимодополняющих встречных направления создают синергию в рамках единого комплексного понимания контрольно-надзорной деятельности через призму конституционных начал и ценностей, что и дает нам основания, разрабатывая и внедряя конституционно-правовой принцип системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, включать законодательство об общественном контроле в блок законодательства о контрольно-надзорной деятельности (и соответствующий комплексный правовой институт).

Причем для конституционного государства необходимо наличие как внутрисистемного контроля, то есть осуществляемого внутри самого механизма государства, государственного аппарата, контроля со стороны одних уполномоченных структур публичной власти за другими, так и условно внешнего, внесистемного контроля, то есть контроля за деятельностью органов публичной власти со стороны общественных структур, институтов гражданского общества, которые в этом аспекте представляют контроль со стороны народа как носителя суверенитета.

О.Е. Кутафин приводил в качестве примера взгляды Н.А. Богдановой, которая в числе основных характеристик конституционного государства особо подчеркивает взаимоконтроль государственных органов, а также идеи народного представительства, которые «воплощаются в порядке формирования и деятельности органов власти и обеспечения непосредственного участия народа в осуществлении власти, в том числе в принятии решений и контроле за

функционированием власти»¹⁰⁵. В этом ключе становится очевидной важность понимания народовластия не только как непосредственного избрания своих представителей во властные органы и дальнейшего осуществления ими репрезентативной демократии, но и как постоянного контроля со стороны общества за деятельностью избранных представителей и всех сформированных в легитимном порядке государственных и муниципальных органов.

Особую важность контроля со стороны народа во всей конструкции демократии подчеркивает и С.А. Авакьян. Приводя взгляды ученого, О.Е. Кутафин обращал особое внимание на то, что, по мнению С.А. Авакьяна, «может быть единственное толкование сочетания суверенитета и демократии – это правление народа посредством демократических институтов. Иначе говоря, речь идет об управлении государственными и общественными органами самим народом, уполномоченными им институтами гражданского общества и органами публичной власти, причем все они действуют под контролем народа»¹⁰⁶. Еще раз подчеркнем, что сама идея постоянного контроля со стороны народа внутренне присуща пониманию современного конституционализма и лежит в основе формулирования многих базовых конституционно-правовых положений о функционировании системы публичной власти в стране.

Причем представления о важности подконтрольности власти народу, в том числе в рамках конструкции народного представительства, были присущи отечественной государственно-правовой мысли весьма давно. К примеру, анализируя взгляды П.П. Шувалова, О.Е. Кутафин обращал внимание на следующий тезис: «для власти, действующей гласно и открыто под нравственным контролем народного представительства, требуется создать самонаблюдение и безукоризненность, мало известные при других порядках»¹⁰⁷.

Нравственные начала здесь упомянуты не случайно, они весьма важны и соотносятся с самой сущностью общественного контроля, который мы склонны

¹⁰⁵ См.: Богданова Н.А. Категория «конституционализм» в науке конституционного права // Российский конституционализм: проблемы и решения. М., 1999. С. 135 – 138. Цит. по: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 19.

¹⁰⁶ См.: Авакьян С.А. Точка отсчета – народ // Российская газета. 2006. 22 окт. Цит. по: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 280.

¹⁰⁷ См.: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 83.

рассматривать как **ответственный общественный контроль**, в рамках которого каждый член общества, участвующий в нем, осознает свою личную ответственность за совершенствование деятельности публичной власти и стремится предпринимать соответствующие усилия сообразно своим моральным установкам, правосознанию и правовой культуре. Именно такой подход, на наш взгляд, приближает понимание общественного контроля к функции, в обязательном порядке присущей развитому гражданскому обществу.

О.Е. Кутафин подчеркивал, что «ограничение государственной власти правом имеет одной из целей создание оптимальных условий для функционирования гражданского общества, являющегося неотъемлемым атрибутом конституционного государства»¹⁰⁸.

По мнению О.Г. Румянцева, гражданское общество содействует «преодолению разрыва между отдельными сферами общественной жизни», при этом «возникает общественный контроль за деятельностью власти через представительство, согласование и защиту интересов»¹⁰⁹. Спустя десятилетия после того, как был сформулирован этот тезис, можно констатировать его сохраняющуюся актуальность и, более того, однозначность неразрывной связи подлинного гражданского общества и общественного контроля с его стороны за функционированием публичной власти.

Несомненно, при реализации системного единства государственного и общественного контроля в обществе в целом и у отдельных граждан повышается мотивация к активной реализации права участвовать в управлении делами государства, в том числе посредством осуществления общественного контроля. Именно в этом ключе важно вести речь об ответственном общественном контроле, при котором граждане базируют осуществление имеющихся у них в силу законодательства контрольных функций на личном ответственном отношении к этому процессу и на стремлении к конструктивным результатам контроля. При таком подходе можно говорить и о дальнейшем **развитии подлинного**

¹⁰⁸ Кутафин О.Е. Избранные труды / сост. В.В. Комарова. Москва: Проспект, 2016. С. 94.

¹⁰⁹ См.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 72 – 80. Цит. по: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 467.

гражданского общества, ориентированного на конструктивный партнерский диалог с государством, с системой публичной власти.

Следует однозначно согласиться с В.В. Комаровой, которая убеждена в том, что «гражданское общество и государство – взаимодополняющие партнеры, гражданское общество, в конечном счете, является составным элементом правового государства»¹¹⁰. В.В. Комарова считает, что важным направлением «является повышение в России уровня социальной ответственности государства, бизнеса, субъектов гражданского общества» и, рассуждая о контрольных аспектах функционирования государства в контексте социальной ответственности, отмечает, что «публичная власть устанавливает виды и рамки правовой ответственности с одной стороны, но с другой – является и субъектом их исполняющим как с контролирующей-фискальной, так и со стороны субъекта экономической деятельности»¹¹¹.

Весьма ценна следующая мысль О.Е. Кутафина: «в демократическом конституционном государстве общество функционирует одновременно и как управляемая государством, и как саморегулируемая система, а конституционное государство – как управляющая система, которая в то же время находится в зависимости от саморегулирующегося гражданского общества и его потребностей»¹¹². Посредством ответственного общественного контроля развитое гражданское общество может подавать своевременные сигналы государству относительно своих потребностей. В свою очередь в рамках осуществления государственного и муниципального контроля система публичной власти будет (и должна) учитывать эти потребности.

Созвучен нашим рассуждениям и подход А.Г. Головина, в рамках которого *«гражданское общество и публичная власть рассматриваются в органическом системном единстве – как укрепляющие друг друга в рамках постоянной*

¹¹⁰ Комарова В.В. Органы публичной власти и субъекты гражданского общества: правовое оформление взаимодействия // Право и государство: теория и практика. 2017. № 2 (146). С. 104.

¹¹¹ Комарова В.В. Указ. соч. С. 105, 106.

¹¹² Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 477.

коммуникации, идейного и организационного взаимодействия»¹¹³. Названным автором высказана рекомендация «в дальнейшем усилить в документах стратегического планирования в Российской Федерации вектор на постоянное системное взаимодействие органов публичной власти всех уровней с институтами гражданского общества по соответствующим направлениям, исходя из следующего приоритетного целеполагания: совместное решение общегосударственных задач, отстаивание национальных интересов и достижение национальных целей развития нашей страны, совместное совершенствование системы гарантий прав и свобод человека и гражданина в России»¹¹⁴. Соглашаясь с подобной постановкой вопроса, добавим, что необходимо уделить особое внимание и развитию взаимосвязанных и взаимодополняющих механизмов общественного и государственного контроля с тем, чтобы их совокупные усилия способствовали совершенствованию системы государственного и муниципального управления в нашей стране.

Убеждены, что последовательная реализация в законодательных нормах и в правоприменительной практике конституционно-правового принципа системного единства государственного и общественного контроля, который мы полагаем особенно важным на текущем этапе государственного строительства в Российской Федерации, будет служить дальнейшему повышению конструктивной гражданской активности и преодолению возможной разнонаправленности общественного и государственного контроля.

Итак, по нашему убеждению, необходимо дальнейшее **укрепление системной взаимосвязи** государственного контроля, государственного надзора, муниципального контроля, общественного контроля.

В русле приведенных выше воззрений отечественных конституционалистов подчеркнем, что крайне важна реализация конституционно-правового принципа системного единства указанных видов контроля, который весьма значим в рамках такой конституционно-правовой системы, в которой **доминирует понимание**

¹¹³ Головин А.Г. О взаимосвязи гражданского общества и публичной власти в контексте концепции делегирования власти народом // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 5. С. 77.

¹¹⁴ Головин А.Г. Указ. соч. С. 84.

важности консолидации государственных и общественных усилий для обеспечения подлинно правового и демократического характера государства, воплощения идеи конституционного государства. В настоящее время в России сложилась именно такая конституционно-правовая система, и в условиях серьезных внешних вызовов и угроз особенно востребована совокупная реализация потенциалов и государственного, и общественного контроля, что необходимо для дальнейшего развития российского конституционализма.

Изложенные методологические послы имеют не только научно-теоретическое, но и практическое значение, выступая отправными точками для выработки конкретных предложений. Например, с учетом упомянутых вызовов и угроз, значимо проявляющих себя в условиях непростой геополитической обстановки в современном мире, мы предложили бы **уделить в дальнейшем еще большее внимание осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере функционирования оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации (ОПК)**. Безусловно, значимым общим трендом, на котором мы подробнее останавливаемся в последующих главах настоящей работы, является сокращение числа проверочных мероприятий. Однако в современных реалиях для сферы выполнения гособоронзаказа может быть сделано исключение.

В аналитических материалах справедливо напоминает о том, что в сентябре 2022 года Президент Российской Федерации В.В. Путин указал на необходимость наращивания объемов производства на предприятиях ОПК и потребовал «сократить сроки производства», оптимизировав технологические циклы. Спустя месяц премьер-министр РФ Михаил Мишустин на заседании координационного совета по обеспечению потребностей ВС РФ подчеркнул необходимость «создать жёсткую систему контроля» в ОПК»; приводятся слова М.В. Мишустина: «должны быть составлены подробные планы-графики под каждую номенклатуру и каждое предприятие-изготовителя, при необходимости подготовлены предложения по уточнению государственного оборонного заказа и

профильных документов, включая те, которые координируют поставки сырья и необходимых комплектующих»¹¹⁵.

В свою очередь, Генеральный прокурор Российской Федерации дал указание, в соответствии с которым «территориальными и военными прокурорами введен особый порядок осуществления надзора на предприятиях оборонной промышленности. Он предусматривает, с одной стороны, всемерное содействие в выполнении гособоронзаказа, помощь в формировании эффективной системы кооперации и импортозамещения, с другой – оперативное реагирование на факты срыва сроков выпуска продукции, другие проявления недисциплинированности», а также «потребовал от прокуроров организовывать надзорные мероприятия в оборонно-промышленном комплексе «исходя из фактической обстановки и потребностей войск» и отдельно сосредоточить усилия на вопросах модернизации оборонных предприятий, строительстве новых производств, необходимых для выпуска вооружений и военной техники»¹¹⁶.

С учетом конституционной значимости всестороннего обеспечения обороны страны и безопасности государства (что является, напомним, конституционно значимой ценностью, в целях обеспечения которой в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации даже могут быть ограничены федеральным законом те или иные права и свободы человека и гражданина) в отношении сферы ОПК стоит рассмотреть вопрос о **рациональном, объективно обусловленном и необходимом увеличении проверок, проводимых в «закрытом» режиме, направленных на выявление недостатков и обеспечение более эффективного выполнения гособоронзаказа, функционирования ОПК в целом.**

Подчеркнем также, что значимая специфика нашего методологического подхода к научному поиску в исследуемой сфере состоит в рассмотрении организации и функционирования всей системы контрольно-надзорной

¹¹⁵ См.: Государство берет ОПК под тотальный контроль. Электронный ресурс. https://octagon.media/ekonomika/gosudarstvo_beret_opk_pod_totalnyj_kontrol.html. Дата обращения – 6 марта 2023 года.

¹¹⁶ См.: Краснов рассказал об особом порядке надзора за предприятиями ОПК после начала СВО. Материал на сайте ТАСС от 15 марта 2023 года. Электронный ресурс. <https://tass.ru/obschestvo/17272951>. Дата обращения – 20 марта 2023 года.

деятельности через призму формулируемого нами конституционно-правового принципа системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, раскрытию которого посвящен следующий параграф настоящей главы.

1.4. Системное единство государственного и общественного контроля как правовой принцип их современной институционализации

Конституционно-правовое исследование тех или иных комплексных явлений общественно-политической и правовой действительности, имеющих важное значение для государственного и общественного развития, должно быть ориентировано на максимально широкий охват сути этих явлений с позиций основополагающих конституционно значимых идей и ценностей. Ввиду этого рассмотрение контрольно-надзорной деятельности, представляющей собой важный элемент и даже гарантию правового государства и народовластия, необходимо вести через призму базовых идей, лежащих в ее основе, то есть, принципов¹¹⁷. По нашему мнению, особо значимым конституционно-правовым принципом, лежащим в основе построения современной системы контроля в Российской Федерации, является принцип органичного системного единства государственного контроля (надзора) и общественного контроля.

Контроль, осуществляемый различными уполномоченными на то субъектами, как публично-властными (органами и должностными лицами, реализующими государственный и муниципальный контроль), так и общественными (обозначенными в законе объединениями граждан – субъектами общественного контроля), является неизменным спутником как такового осуществления государственного и муниципального управления, функционирования государственного механизма и общественно-государственных коммуникаций. Невозможно пустить реализацию государственно-властных предписаний, правовых установлений «на самотек», не контролируя, чтобы соответствующие процессы протекали в обществе надлежащим образом. В этом смысле контрольная деятельность имеет конституционное звучание, обеспечивая сам конституционный строй государства, реализацию власти в обществе

¹¹⁷ Для отечественной теории права характерно понимание принципов именно через базовые правовые идеи. Например, отмечается, что «принцип (латин. *principium* – первоначало, начало) как таковой – это определенная основополагающая идея, исходное идейное положение, установление» (см.: *Чернобель Г.Т.* Правовые принципы как идеологическая парадигма // Журнал российского права, № 1, 2010. С. 87).

сообразно принципам правового демократического государства, как на федеральном и региональном, так и на муниципальном уровнях.

Безусловно, государственный контроль (надзор), муниципальный контроль и общественный контроль несводимы друг к другу и обладают существенной спецификой¹¹⁸, однако общие идеи и цели позволяют рассматривать их в рамках общей системы.

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

В научной литературе приводится позиция, согласно которой «Конституция Российской Федерации как акт высшей юридической силы позволяет сформулировать конституционно-правовые принципы, которые, следуя из Основного Закона страны, оказывают воздействие на всю систему правового регулирования, придавая ей необходимые единство, стройность и единообразие. Как отмечают исследователи, конституционные принципы применяются самостоятельно, а также во взаимодействии с другими конституционными установлениями. Они имеют особое значение в понимании, толковании и реализации иных установлений Конституции, так как выступают в качестве основы, исходной нормативной базы системы права Российской Федерации – ведущего правового начала отраслей права^{119»}¹²⁰. Ученые также отмечают, что «системное единство норм права в первую очередь обеспечивается конституционно-правовыми принципами, на которые Конституционный суд РФ ссылается в своих решениях. Это принципы правовой определенности, соразмерности, баланса частных и публичных интересов, справедливости. Из анализа решений Конституционного суда РФ можно сделать выводы, что указанные принципы суд рассматривает как имеющие универсальный характер,

¹¹⁸ См. подробнее, например: *Спектор А.А.* К вопросу о соотношении понятий «государственный надзор» и «государственный контроль» // Вестник Московского университета МВД России, № 8, 2011. С. 148 – 151; *Селиванова Е.С.* К вопросу о различии в понятиях «народный», «общественный», «гражданский» контроль в научном и прикладном дискурсах // Вестник ТГУ, выпуск 5 (121), 2013. С. 203 – 208; *Плотников А.А.* Соотношение государственного и общественного контроля в условиях формирования гражданского общества // Философия права, № 1, 2013. С. 105 – 109.

¹¹⁹ См.: Общая теория права / под ред. *А.С. Пиголкина*. М., 1997. С. 180.

¹²⁰ *Коршунова Т.Ю., Каменская С.В.* Отражение конституционно-правовых принципов регулирования оплаты труда в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. № 4. С. 103.

то есть они оказывают регулирующее воздействие на все сферы жизни общества, и как обладающие высшей степенью нормативной обобщенности»¹²¹.

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

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

Именно в таком ключе мы понимаем принцип системного единства государственного контроля (надзора) и общественного контроля, который проявляет себя в идейной, аксиологической (с точки зрения защищаемых ценностей), телеологической (с точки зрения провозглашаемых и подразумеваемых целей), системно-структурной и конкретно-регулятивной взаимосвязи всего правового регулирования отношений в сфере осуществления названных видов контроля.

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

Государственный контроль как обязательная функция государства следует, помимо положений главы 1 Конституции Российской Федерации, также из пункта «а» ее статьи 71, согласно которому в ведении Российской Федерации находится

¹²¹ Таева Н.Е. Конституционно-правовые принципы обеспечения системного единства норм // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 17.

контроль за соблюдением Конституции и федеральных законов. Относительно же общественного контроля исследователи пишут о том, что конституционное закрепление характеристик Российской Федерации как демократического и правового государства прямо предполагает необходимость «закрепить на законодательном уровне участие населения страны в управлении государством и развитие эффективной системы обратной связи в форме общественного (гражданского) контроля за деятельностью государственных органов, органов власти местного самоуправления и должностных лиц»¹²².

В исследуемой нами сфере действует ряд ключевых федеральных законов, регламентирующих разные виды контроля, разные аспекты контрольно-надзорной деятельности. В их числе, помимо уже названных выше в настоящей работе, также и ряд других, затрагивающих тот или иной контроль¹²³ и (или)¹²⁴ надзор¹²⁵. Все они были приняты в разное время, в основе разработки их проектов лежали, если позволительно так выразиться, несколько различные «волны» правовых и общественно-политических идей, сопутствовавшие новым историческим этапам государственного строительства и эволюции российского общества. В них заложены нормы-принципы¹²⁶, являющиеся руководящими началами для каждого соответствующего вида контроля, и все из них имеют весьма важное самоценное значение.

Однако, на наш взгляд, помимо принципов, изложенных в законодательстве применительно к конкретным видам контроля, следует говорить о конституционно-правовом принципе, имеющем базовое, объединяющее значение

¹²² Лукьянова В.В. Общественный контроль над деятельностью органов государственного и муниципального управления // Вестник СамГУ, № 10, 2013. С. 146.

¹²³ Например, Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2012 (первоначальный текст).

¹²⁴ Например, Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Российская газета, 30 декабря 2008 года № 266.

¹²⁵ Например, Федеральный закон от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Российская газета, 8 апреля 2011 года, № 75.

¹²⁶ Обратим внимание, что именно для конституционного права характерна особая роль норм-принципов, которые занимают значительное место среди общего объема конституционно-правовых норм. Как писала Е.И. Козлова, от норм других отраслей права конституционно-правовые нормы отличаются, в том числе «своеобразием видов: среди рассматриваемых норм значительно больше, чем в других отраслях, общерегулятивных норм. Это *нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-задачи*» (см.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009. С. 9).

для них всех, позволяющем обеспечить подлинную синергию всех видов контроля и надзора для достижения общественно и государственно значимых целей, а также для совершенствования государственного и муниципального управления в стране.

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

Отметим, что на разных исторических этапах проявляло себя различное отношение к сущности и задачам контроля – от настороженного противопоставления государственного контроля и свободы общества до понимания того, что государственный контроль в его взаимосвязи с общественным контролем служит именно интересам обеспечения правового порядка и свободного развития общества¹²⁷.

В настоящее время на уровне целеполагания, задаваемого в официальных документах и выступлениях высшим руководством страны, постоянно звучит тема эффективного и открытого диалога государства, в том числе в лице контролирующих органов, с обществом, гражданами, бизнесом, а также

¹²⁷ В этом отношении интересна, например, точка зрения В.Г. Румянцевой, которая пишет: «с точки зрения политико-правовой и социальной сущности понимание социального или общественного контроля эволюционировало от негативного восприятия в качестве части репрессивного механизма государства, подавляющего прогрессирующие либеральные и демократические стремления (одностороннее подчинение посредством государственного контроля) до элемента обеспечения социальной справедливости и стабильности (совокупность государственного и гражданского контроля, основанного на рассмотрении государственного аппарата и гражданского общества как равноправных субъектов, корреспондирующих с правомочиями), а затем международно-правового механизма разрешения внутри- и межгосударственных противоречий в эпоху глобализации (международный контроль)» (см: *Румянцева В.Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права, 2009, № 11. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс*). Оставим за рамками настоящего исследования весьма дискуссионный в современных условиях вопрос о международном контроле, но в остальном обозначенный вектор эволюции охарактеризован весьма убедительно.

указывается на приоритет рационализации контроля, снижения чрезмерной контрольной нагрузки.

Так, в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 21 апреля 2021 года Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, в частности, что «все ключевые решения в сфере экономики мы принимаем в диалоге с деловым сообществом», а также призвал региональные управленческие команды к «открытости для честного диалога с бизнесом, с инвесторами, ну и, конечно, в первую очередь с гражданами»; кроме того, Президент подчеркнул, что мы уже «отказались от массы ненужных контрольных проверок, но нужно наращивать набранный темп, и результат в улучшении делового климата должен быть предметным, понятным, осязаемым»¹²⁸.

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

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

¹²⁸ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 21 апреля 2021 года. Текст на официальном интернет-сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/65418>. Дата обращения – 2 мая 2022 года.

случаях согласно этим нормам»¹²⁹. Добиться реализации этой идеи возможно, лишь консолидировав усилия публичной власти и общества, в том числе в плоскости контроля, осуществляемого как властными институтами, так и общественными субъектами.

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

С точки зрения эволюции видов и форм контроля также проявляет себя единство разных видов контроля в Российской Федерации. К примеру, некоторые исследователи, рассматривая парламентский контроль как разновидность конституционного контроля, подчеркивают, что «конституционный контроль как контроль над властью (прежде всего в высших ее звеньях) в России стал утверждаться по мере продвижения реформ конституционного строя России, предпринятых с 90-х годов XX столетия»¹³⁰. Здесь мы снова встречаем понимание именно конституционного генезиса контрольной деятельности, что позволяет говорить о неотъемлемости такой деятельности от самого конституционного строя государства в его современном понимании.

В отношении же общественного контроля А.Г. Кучерена справедливо подчеркнул, что такой контроль – «черта подлинно демократического, правового, эффективного и открытого государства. Общественный контроль над развитием и повышением эффективности российской общественно-политической системы в целом, отдельных звеньев системы государственного управления – важнейший приоритет развития гражданского общества»¹³¹.

Концептуальный подход федерального законодателя к определению видов контроля состоит в ориентировании всей контрольной деятельности на

¹²⁹ Шарнина Л.А. Общественный контроль как гарантия конституционной законности при реализации конституционного усмотрения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

¹³⁰ Овсян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 24.

¹³¹ Кучерена А.Г. Понятие и сущность общественного (гражданского, демократического) контроля деятельности органов публичной власти // Право и жизнь, № 1, 2013. С. 75.

конституционно значимые цели, достижение которых исключительно важно для дальнейшего развития общества и государства. Единство такого подхода можно констатировать, исходя из легальных дефиниций видов контроля, закрепленных в упомянутых выше ключевых законодательных актах.

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

Согласно определению, закрепленному в пункте 1 статьи 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹³², имеет место практически аналогичная ориентированность государственного контроля (надзора), однако не акцентируется внимание на восстановлении ранее существовавшего правового положения, зато указывается на анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, как важные составляющие контрольной деятельности.

¹³² В соответствии с указанным пунктом (в актуальной редакции), государственный контроль (надзор) – деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных названным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (обязательные требования), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

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

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

В свою очередь, согласно положениям Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹³³ данный вид контроля ориентирован не только на наблюдение за деятельностью органов публичной власти, но и на осуществление общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений, для чего сформулировано и такое целеполагание, как обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан и институтов гражданского общества при принятии решений органами публичной власти.

¹³³ Согласно части 1 статьи 4 указанного Федерального закона под общественным контролем в нем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

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

- единый концептуальный подход законодателя к ориентированию всех видов контроля на достижение конституционно значимых целей и защиту конституционно значимых ценностей;

- ориентированность всех видов контроля на всестороннее обеспечение законности во всех подлежащих контролю сферах общественных отношений и по всем направлениям деятельности органов публичной власти, контроль за которой осуществляется;

- скоррелированность содержания всех видов контроля с точки зрения сочетания как собственно проверочных мероприятий (или наблюдения), так и аналитико-прогностических составляющих, направленных на противодействие формированию условий, способствующих совершению нарушений;

- корреспондированность ожидаемых результатов контрольной деятельности в рамках всех видов контроля – устранение нарушений и восстановление состояния защищенности прав и свобод физических и юридических лиц, общественных интересов;

- единство конструктивного характера контрольной деятельности, 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.

В рамках единства государственного и общественного контроля, как представляется, у граждан повышается мотивация к активной реализации права участвовать в управлении делами государства, в том числе посредством участия в общественном контроле. Следует согласиться с тем, что «в обществе есть

устремления занимать более активную гражданскую позицию»¹³⁴, правовой основой для чего служит законодательство об общественном контроле. Последовательная реализация, как в законотворчестве, так и в правоприменительной практике, конституционно-правового принципа системного единства государственного и общественного контроля, на наш взгляд, будет служить дальнейшему **повышению конструктивной гражданской активности и преодолению возможной разнонаправленности общественного и государственного контроля.**

С конституционно-правовой точки зрения полагаем целесообразным говорить об ответственном общественном контроле, при котором граждане базируют 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.

Это, на наш взгляд, в полной мере коррелирует с важными задачами общественного контроля, состоящими в следующем: формирование и развитие гражданского правосознания; повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества; содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов¹³⁵; реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина (часть 2 статьи 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). Добавим также,

¹³⁴ Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С 19.

¹³⁵ В этой связи обратим внимание на следующие весьма резонные рассуждения: «современному государству все сложнее реагировать на множество общественных запросов, что приводит к обострению социальных конфликтов. Решить эту проблему могут лишь эффективные обратные связи. Общественный контроль может и должен стать той внешней опорой, рычагом и системой обратной связи, которые обеспечат целостность, сбалансированность процессов реформирования и конечный успех проводимых государством реформ» (Макарова О.В. Использование потенциала гражданского общества в осуществлении общественного контроля в России и зарубежных государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, № 2, 2018. С. 16).

что важной задачей, решению которой может служить дальнейшее развитие механизмов общественного контроля, является повышение доверия граждан, вовлеченных в такую контрольную деятельность, не только к публичной власти, но и к самим субъектам общественного контроля. Исследователи отмечают, что важно «в деле совершенствования механизмов гражданского (общественного) контроля, повышать уровень доверия граждан друг к другу»¹³⁶, с чем следует согласиться, поскольку это будет способствовать консолидации активных и конструктивных сил общества¹³⁷.

Практическая реализация рассматриваемого в настоящем исследовании конституционно-правового принципа системного единства государственного контроля (надзора) и общественного контроля позволит в большей степени обеспечить **нацеленность всей контрольно-надзорной деятельности на достижение состояния защищенности конституционно значимых ценностей**, в том числе на всестороннее соблюдение гарантий прав и свобод человека и гражданина, укрепление законности и правопорядка, а также на повышение эффективности государственного и муниципального управления.

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

¹³⁶ Киричѐк Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. № 9 (34) сентябрь 2013. С. 1096.

¹³⁷ В этом контексте обратим внимание на точку зрения, состоящую в том, что в России «в условиях внешнеполитических и внутриполитических угроз национальной безопасности органы общественного контроля становятся механизмом поддержания непротиворечивого ценностного равновесия в обществе, элементом механизма достижения непротиворечивой системы ценностей, ориентированной на солидарность, а не на противоречивость различных социальных групп» (Эмих В.В. Общественный контроль и идеологическое многообразие в России // Социум и власть, № 1 (63), 2017. С. 106).

совершенствовании государственного и муниципального управления, так и на повышении качества жизни наших граждан.

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

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

Глава 2. Исторический опыт становления государственного и общественного контроля в российском государстве и развитие конституционно-правовых воззрений на их правовую природу

2.1. Исторические этапы становления и развития государственного контроля как государственно-правового института

Историческая ретроспектива является весьма важной для исследования любого системного явления, взаимосвязанного с развитием государства и общества, с эволюцией научных и практических (правовых, политических, управленческих) взглядов на соответствующее явление государственной жизни, на его значение и роль для государственного строительства и развития общества.

Государственный контроль и надзор неразрывно связаны с функциями государства и в той или иной степени проявляют себя на всех исторических этапах развития государственно организованного социума¹³⁸. Однако степень их значимости и конкретные государственно-правовые параметры варьируются в зависимости от многих факторов; наибольшее влияние на указанную сферу отношений оказывает государственный строй, существующий на конкретном историческом этапе (конституционный строй, если говорить о сегодняшнем дне). Поэтому исторические этапы развития государственного контроля (надзора) имеют помимо административно-правового и общего теоретико-правового также несомненное конституционно-правовое измерение (государственно-правовое, если мы говорим о дореволюционном и советском периодах).

Именно с этих позиций в настоящем исследовании очерчены значимые исторические этапы эволюции рассматриваемого института в сопряжении с

¹³⁸ В публикациях отмечается, и с этим в целом следует согласиться, что «контрольная функция является неперенным атрибутом каждого государства на любом этапе его исторического развития. Объективная необходимость государственного контроля убедительно доказана развитием всех типов и форм государств. Для этого процесса характерна прямая зависимость стабильности государственной власти от эффективности государственного контроля» (см.: *Осляков В.Г.* История становления и развития государственного контроля в России // *Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом»*. 2010. № 3. С. 60). Некоторые авторы полагают, что «контроль изначально выступает в качестве правовой формы осуществления функций государства, поэтому его формирование и развитие обоснованно связывается со становлением и развитием самого государства» (см.: *Хабарин О.М.* Генезис системы государственного контроля в Европе и доимперской России // *Вестник Московского университета МВД России*. 2020. № 5. С. 35).

превалировавшими в соответствующие периоды приоритетами государственного строительства и государственно-правовыми взглядами, формировавшими доктрину и нормотворческую политику. Не затрагивая детально богатую историю административно-правового осмысления и регулирования контрольно-надзорной деятельности¹³⁹ в разные исторические эпохи в нашем государстве, сконцентрируем внимание на значимых конституционно-правовых идеях, на которых базировалось развитие государственного контроля (надзора) в его взаимосвязи с государственным (конституционным) строем и государственным управлением.

Дореволюционный период. В истории государства и права существуют точки зрения о том, что государственный контроль в некотором виде имел место еще в Древней Руси¹⁴⁰, хотя, безусловно, с современных позиций можно говорить лишь о зарождении отдельных его элементов в контексте общего становления функций государственного механизма.

Высказывается мнение, что «о зарождении контроля в России и начале его формирования как отдельного института государственного механизма следует вести речь с момента появления первых приказов. В исторической науке вопрос о времени появления приказов остается спорным, тем не менее очевидно, что данные органы образовывались постепенно, по мере необходимости в организации управления той или иной сферой деятельности»¹⁴¹. С учетом того, что приказы во многом совмещали функции управления финансами в

¹³⁹ Отметим несомненную неразрывную связь конституционно-правового и административно-правового осмысления контрольно-надзорной деятельности, которая обусловлена в том числе и тем, что конституционные нормы создают фундамент и оказывают непосредственное влияние на административно-правовое регулирование контроля и надзора. Известные ученые – исследователи в области административного права и контрольно-надзорной деятельности признают влияние конституционных положений на административно-правовую доктрину (см. подробно, например: *Стахов А.И.* О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм // *Административное право и процесс.* 2018. № 6. С. 15 – 20).

¹⁴⁰ Например, высказывается предположение, что «история развития законодательства о государственном контроле и надзоре берет свое начало в Древней Руси, где важнейшим институтом считался контроль в первую очередь над подчиненными племенами с целью сбора дани Великому князю и снабжения войска в период военных походов» (см.: *Левин Г.С.* Становление и развитие государственного контроля (надзора) в России: историко-правовой аспект // *Научный вестник Крыма.* 2020. № 6 (29). С. 2).

¹⁴¹ *Осляков В.Г.* История становления и развития государственного контроля в России... С. 60.

Там же отмечается, что «первые шаги в организации приказов появляются после объединения Руси вокруг Москвы, когда предметы управления стали более обширными: усилились торговые связи между отдельными городами и землями, усложнилась система различных сборов и пошлин. Сначала приказы выступали только отделениями канцелярии Боярской думы, но к концу XVI в. стали самостоятельными административными учреждениями (например, Счетный приказ)».

определенных сферах и контроля за ними, действительно можно рассматривать их как органы, обладающие контрольными полномочиями¹⁴².

В той или иной степени контроль в нашей стране всегда увязывался с обеспечением эффективного функционирования государственного управления в целом, хотя на различных исторических этапах в это понимание вкладывались разные смыслы. На протяжении длительного времени государственный контроль теснейшим образом был взаимосвязан, прежде всего, с контролем за финансами, их надлежащим и законным расходованием, что вполне объяснимо с позиций того, что функционирование налогово-финансовой системы, доходы и расходы казны являлись на разных этапах государственного развития весьма важным (одним из главных) элементов государственного управления в монархическом государстве (как впоследствии и в республике). Как справедливо отмечалось в предисловии к интервью с С.В. Степашиным по актуальным вопросам финансового контроля, «контроль за различными сферами общественной жизни является одним из главных направлений деятельности органов государственной власти... Механизм управления государством посредством централизованной аккумуляции финансовых ресурсов и организации процесса их перераспределения требует создания четкой системы финансового контроля, способной обеспечить законность финансовой деятельности государства и оценить ее эффективность и целесообразность»¹⁴³.

Проблематике новых подходов к организации контроля и надзора в аспекте функционирования государственного управления уделялось внимание еще во времена правления Петра I и становления Российской Империи. Так, Ю.Л. Шульженко, рассматривая первый учебник русского государственного права за авторством ученого-государствоведа И.Е. Андреевского, вышедший в 1866 году,

¹⁴² В литературе высказывается позиция, что «в результате сопоставления неоспоримых исторических фактов наиболее близкой представляется концепция, в соответствии с которой большинство существовавших в XV–XVII вв. в Российском государстве приказов (практически все) в той или иной мере наделялись функцией финансового управления, а, значит, и контроля. Следовательно, зарождение контроля в России и начало его формирования как отдельного института в рамках государственного механизма логично будет рассматривать с времени появления первых приказов» (см.: *Хабарин О.М.* Генезис системы государственного контроля в Европе и доимперской России // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 5. С. 36).

¹⁴³ *Степашин С.В.* Актуальные проблемы обеспечения единства системы финансового контроля в Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 17 (50). С. 2.

отмечает, что в нем исследуются гигантские преобразования Петра I, коснувшиеся местного управления, и подчеркивается, что «ключевая цель состояла в исключении произвола в системе местного управления, установлении нового контроля и надзора со стороны высших органов государства, а также в разделении судебной и административной деятельности, наделении местного управления совершенно новой полицейской функцией»¹⁴⁴. Таким образом, в рамках построения централизованной империи значительное внимание уделялось контролю и надзору центральной власти за местными властями.

В XIX веке государственный контроль в Российской Империи развивался, прежде всего, как контроль финансовый, что было обусловлено проблемами казнокрадства, породившими необходимость становления особой части государственного аппарата, призванной таковому противодействовать. Начало новому осмыслению и оформлению государственного контроля было положено в рамках реформы организации государственного управления, для чего использовались идеи М.М. Сперанского. Значимой вехой стало создание в 1811 году манифестом императора Александра I Главного Управления ревизии Государственных счетов¹⁴⁵, получившего затем в 1836 году наименование Государственного Контроля¹⁴⁶. В середине и второй половине XIX века, особенно в ходе масштабных реформ в государственном и общественном устройстве 60-х годов XIX века функции названного контрольного органа определенным образом

¹⁴⁴ Шульженко Ю.Л. Первый отечественный учебник русского государственного права // Труды Института государства и права РАН. 2020. Том 15. № 4. С. 182.

Там же отмечалось: «это был сложный путь, который продолжали преемники императора Петра I. Особая роль здесь принадлежит Екатерине II, которая своими действиями в сфере местного управления заложила основы будущей системы централизации государственного управления». Как видим, в тех или иных аспектах контрольно-надзорные функции еще в дореволюционных источниках рассматривались в связи с качеством государственного управления, совершенствованием государственно-правовых подходов к организации такового.

¹⁴⁵ Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое. Том XXXI. Электронный ресурс. <https://runivers.ru/bookreader/book9839/#page/515/mode/1up>. Дата обращения – 19 августа 2022 года.

В императорском Манифесте «О устройстве Главного Управления ревизии Государственных счетов» указывалось, что «главный предмет сего управления есть проверка и ревизия доходов и расходов всех казенных и общественных сумм и капиталов и надзор за совершившимся движением оных».

¹⁴⁶ См.: Об утверждении образования и штата Государственного Контроля. 1836 г. Н. 25/III; В.у. 30/XII. / Департамент законов. – 1836. – 237 л. (Департамент законов Государственного Совета. Том 2. О рассмотрении законопроектов ведомств по всем вопросам государственного управления за 1836 год).

Некоторые исследователи полагают, что «есть все основания именно с 1836 г. вести отсчет деятельности государственного контроля в Российском государстве, который берет свое начало в качестве финансового» (см.: Коломытцева О.Н. История зарождения государственного контроля в дореволюционной России // История государства и права, 2007, № 7. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс).

корректировались в русле приоритетных государственных задач. Так, отмечается, что в ходе финансовых реформ 1862 – 68 годов полномочия Государственного Контроля расширены: «он стал проводить последующий контроль подлинным финансовым документам, осуществлять предварительный контроль (делать заключения о целесообразности, обоснованности и законности предназначавшихся к исполнению финансовых смет, хозяйственных операций и т.д.) центральных государственных учреждений и их требований предоставить сверхсметные кредиты», а также осуществлять предварительный и фактический контроль в ряде важных сфер отношений и государственных дел¹⁴⁷.

Надзор же в Российской Империи рассматривался во многом применительно к функциям полицейского надзора, то есть в контексте деятельности по поддержанию и обеспечению правопорядка. Отмечается, например, что «одной из самых важных обязанностей российской царской полиции также являлся надзор. Деятельность полиции по надзору усилилась после издания в 1881 г. Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия..., которое запрещало «всякие народные общественные и частные собрания» (§ 16). В развитие данного документа в 1882 г. были изданы два ведомственных акта Министерства внутренних дел – секретное Положение о негласном полицейском надзоре от 1 марта и Положение о полицейском надзоре от 12 марта»¹⁴⁸.

С позиций именно государственно-правового осмысления контроля и надзора отметим, что правоведами они рассматривались в общем контексте функций государственной власти и социальной опоры государственного управления (поиск – хотя бы в научной государственно-правовой плоскости – более широкой социальной опоры верховной власти стал практически неизбежен после крестьянской, земской и иных реформ, проведенных в течение 1860-х и 1870-х годов).

¹⁴⁷ См.: статья «Государственный контроль» в электронной версии Большой российской энциклопедии. Электронный ресурс. https://bigenc.ru/domestic_history/text/3816449. Дата обращения – 15 августа 2022 года.

¹⁴⁸ Конькова Т.Ю. Исторические аспекты надзорно-контрольных функций государственного управления по предупреждению правонарушений // Российский следователь, 2008, № 6. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

В трудах по русскому государственному праву высказывались мысли о необходимости опоры верховной власти на более широкие нежели формальная бюрократия общественные силы. Ю.Л. Шульженко, характеризуя взгляды известного отечественного ученого-государствоведа, конституционалиста Н.И. Лазаревского, отмечает, что в его трудах отмечалась «утрата самодержавием своей идейной основы, состоящей в том, что оно справляется легко с различными задачами через подчиненный ему бюрократический механизм» и при этом подчеркивалось, что «новые задачи государственного управления требуют привлечения новых общественных сил, находящихся вне бюрократии, а в наибольшей мере в земствах»¹⁴⁹. Кроме того, в лекциях Н.И. Лазаревского «особый акцент сделан на парламентаризм как на наиболее эффективное воздействие верховного народного представительства на управление» и при этом «особо отмечен контроль над правительством»¹⁵⁰. Ввиду того, что в трудах указанного государственоведа «сконцентрировано внимание и на проблематике конституционности. Самым действенным здесь назван судебный контроль. Полно, четко раскрыта его сущность, содержание, состоящие в том, что суд наделяется правом решения вопросов конституционности каждого закона, и отказать неконституционным из них в применении. При этом судебная власть не стоит над законодательной. Это связано с тем, что суд не наделен правом отмены законов», Ю.Л. Шульженко пишет: «заметим, что данные позиции, аргументации остаются актуальными и в наши дни, когда идет постоянный процесс совершенствования контроля и надзора в нашей стране»¹⁵¹.

В русском государственном праве наблюдалась неразрывная связь рассуждений о власти на всех ее уровнях – от власти самодержца до земского, местного уровня – с рассуждениями о функциях по контролю и надзору. Так, А.С. Алексеев в своих лекциях в конце XIX века отмечал, например, что «земский начальник – не только власть надзирающая, но и управляющая. Он не только

¹⁴⁹ Шульженко Ю.Л. Лекции по русскому государственному праву Н.И. Лазаревского // Труды Института государства и права РАН. 2021. Том 16. № 3. С. 15.

¹⁵⁰ Шульженко Ю.Л. Лекции по русскому государственному праву Н.И. Лазаревского... С. 20.

¹⁵¹ Шульженко Ю.Л. Лекции по русскому государственному праву Н.И. Лазаревского... С. 20.

контролирует деятельность органов крестьянского самоуправления, но и принимает в ней участие»¹⁵².

Исследование взглядов государствоведов, специалистов по русскому государственному праву XIX – начала XX веков показывает, что некоторые значимые идеи в рассматриваемой сфере не утратили актуальность и дают почву для современного конституционно-правового осмысления развития государственного контроля (надзора). Хорошо это показано, например, в работе Ю.Л. Шульженко, посвященной граням соотношения дореволюционной науки государственного права и современности, в которой ученый, в частности, отмечает, что в дореволюционный период «значительное внимание ученые уделяли проблематике надзора за самоуправлением, определению его рамок, подчеркивая, что он должен распространяться лишь на законность его актов управления», при этом анализ законодательства и взглядов ученых того периода позволили сделать вывод о существовавшей тогда позиции, согласно которой «роль государства должна быть сведена, главным образом, к контролю, надзору за деятельностью самоуправления, субсидированию (финансовому обеспечению) его деятельности. Надзор, контроль должны распространяться на законность актов органов самоуправления, но не затрагивать вопросы целесообразности последнего», рассуждает о том, что встречающаяся в наше время постановка вопроса о выделении контрольной власти в системе разделения властей является своего рода продолжением взглядов дореволюционных специалистов по государственному праву, предлагавших выделять иные ветви помимо «классической триады властей», кроме того пишет: «в начале XX в. отечественные ученые-юристы ставили вопросы о создании в России специализированного органа конституционного контроля – конституционного суда (трибунала)» и резюмирует: «можно констатировать, что многое, что кажется новым, в государственно-правовой сфере современной России, это хорошо забытое старое»¹⁵³.

¹⁵² *Алексеев А.С.* Русское государственное право. Конспект лекций. Москва, 1892. С. 452.

¹⁵³ *Шульженко Ю.Л.* Дореволюционная отечественная наука государственного права и современность // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 3. С. 20 – 21, 40 – 41.

Действительно, следует согласиться, что в современных конституционно-правовых исследованиях сути, системы и перспектив развития государственного контроля (надзора) следует учитывать накопленный опыт государственно-правового осмысления этой сферы отношений в дореволюционный период, поскольку соответствующие идеи, несмотря на то, что формулировались и высказывались они в условиях совершенно другого государственного строя, ценны для понимания взаимосвязи контрольно-надзорной деятельности, всех граней государственного контроля (надзора) с развитием эффективных механизмов государственного управления в целом.

Советский период. Кардинальная смена государственного строя после Октябрьской революции 1917 года, естественно, затронула и сферу организации контроля и надзора. В условиях становления новой власти, тяжелых внешнеполитической и экономической ситуаций организации надлежащего контроля и надзора в различных сферах следовало уделить особое внимание для нормализации социально-экономических и общественно-политических процессов в молодом советском государстве. То есть контрольно-надзорная деятельность вновь с неизбежностью рассматривалась в общем контексте становления и настройки государственного управления в целом.

С государственно-правовой точки зрения наблюдались две разнонаправленные, но взаимосвязанные тенденции. Прежде всего, происходил отказ от старых институтов и механизмов контроля, имевшихся в Российской Империи. Одновременно началось становление новых контрольно-надзорных институтов в рамках системы советской власти. Так, в публикациях отмечается, что «после Октябрьской революции Государственный контроль был окончательно ликвидирован. Декретом Совнаркома от 23 (31) января 1918 г. «О центральной контрольной коллегии и местных учетно-контрольных коллегиях и комиссиях» Государственный контроль был заменен Центральной контрольной коллегией, формируемой ВЦИК, а местные контрольные палаты – учетно-контрольными

коллегиями, создаваемыми местными советами»¹⁵⁴. Был создан Народный комиссариат государственного контроля РСФСР, действовавший в 1918 – 1920 годах, причем стоит отметить, что во главе этого органа встал И.В. Сталин¹⁵⁵, что свидетельствует об особом значении, которое советская власть уже на самых первых порах своего становления и развития придавала вопросам государственного контроля.

С 1920 года по 1934 год существовала Рабоче-крестьянская инспекция (или же Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции РСФСР, в ходу были сокращения НК РКИ, РКИ, Рабкрин), представлявшая собой орган государственного контроля¹⁵⁶. В 1934 году на смену рабкрину пришли Комиссия советского контроля при Совете народных комиссаров СССР и Комиссия партийного контроля при ЦК ВКП(б). Таким образом, новые органы контроля в советском государстве постоянно развивались согласно новым этапам и приоритетам государственного строительства.

Характерно, что в советский период контрольным функциям государственных органов уделялось особое внимание на конституционном уровне, контрольная деятельность указывалась в конституционной характеристике органов наряду с законодательной, распорядительной. Проиллюстрируем это на примере Конституции (Основного Закона) РСФСР 1925 года¹⁵⁷. Так, согласно статье 17 названного Основного Закона ведению Всероссийского Съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов подлежит верховный контроль над государственными доходами и расходами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики; в соответствии со статьей 24 Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов в установленных Конституцией пределах является верховным законодательным,

¹⁵⁴ Чернецкая О.Н. Зарождение и становление института государственного контроля в Российском государстве до 1917 г. // История государства и права. 2011. № 6. С. 48.

¹⁵⁵ Сталин Иосиф Виссарионович – «в 1917-1922 гг. – нарком по делам национальностей первого правительства РСФСР, в 1919-1920 гг. нарком государственного контроля, в 1920-1922 гг. – нарком рабоче-крестьянской инспекции» (биографический материал на сайте ТАСС. Электронный ресурс. <https://tass.ru/encyclopedia/person/stalin-iosif-vissarionovich>. Дата обращения – 5 марта 2023 года).

¹⁵⁶ См., например: Дорохова Г.А. Рабоче-крестьянская инспекция в 1920-1923 гг. М.: Госюриздат, 1959; Иконников С.Н. Организация и деятельность РКИ в 1920 – 1925 годах. М. Изд-во АН СССР, 1960 и др.

¹⁵⁷ Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР». Известия ЦИК СССР и ВЦИК, № 118, 26.05.1925.

распорядительным и контролирующим органом Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, а согласно статье 27 в период между сессиями Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом власти Российской Социалистической Федеративной Советской Республики является избираемый Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Президиум Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета; статья 65 устанавливала, что съезды советов и их исполнительные комитеты осуществляют контроль над деятельностью нижестоящих местных советов и их исполнительных органов и т.д.

В конституционно-правовой науке действенность контрольных механизмов, созданных и эволюционировавших в советский период нашей истории, оценивается по-разному. Например, С.А. Авакьян в целом довольно критично высказывается об эффективности системы контроля, созданной в нашей стране после социалистической революции: «что касается контроля народа, официально считалось, что без него никак нельзя, о его значении всегда много говорили и создавали различные штатные контрольные органы в виде рабоче-крестьянской инспекции, государственного контроля, государственно-общественного контроля, народного контроля. Все это давало мало эффекта, но все же хоть какая-то иллюзия контроля, сочетающего в себе государственные и общественные начала, существовала», но в то же время ученый отмечает, что «было и такое очень действенное средство, как органы партийного контроля (своего рода партийная «инквизиция», которой часто дозволялось вести свое расследование в отношении любого руководителя, увлекшегося «хапанием» народного добра), – его все, в том числе и чиновники, боялись как огня»¹⁵⁸.

С точки зрения **историко-правовой научной периодизации** развития контроля в советский период позволим себе обширно процитировать авторский подход А.М. Тарасова, который весьма подробно и детально характеризует в своей работе выделяемые им этапы (не со всем в такой периодизации, пожалуй,

¹⁵⁸ Авакьян С.А. Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2016. № 1. С. 7.

можно однозначно согласиться, однако в целом она дает исключительно показательное и обширное представление об историческом пути регулирования и организации контроля в советский период развития отечественной государственности).

Так, А.М. Тарасов всего выделяет девять этапов развития государственного контроля в советский период. Первый этап, с января 1918 года по апрель 1919 года, характеризуется, по мнению названного автора, тем, что «во время ломки старого и формирования нового государственного аппарата родилась идея создания единого органа, осуществляющего универсальный надведомственный контроль. 18 января 1918 года Совнарком (СНК) издал декрет «О центральной контрольной коллегии и местных учетно-контрольных коллегиях и комиссиях», в соответствии с которым в центре и на местах создавалась система контрольных органов»¹⁵⁹. Второй этап, который цитируемый автор датирует апрелем 1919 года – началом 1923 года, «характеризовался поиском форм и методов работы в новых социально-политических условиях, а также созданием государственных контрольных органов, которые должны были укрепить механизм власти. Госконтроль получил право наблюдать и изучать работу всех народных комиссариатов, их отделов на местах, а также всех органов Советской власти. Так, госконтролю вменялось в обязанность представлять на рассмотрение центральной власти конкретные предложения об упрощении (изменении) аппаратов Советской власти, а также о преобразовании системы управления в тех или иных областях государственной жизни»¹⁶⁰. В свою очередь начало третьего этапа (по мнению А.М. Тарасова, он продлился с 1923 по 1934 год) характеризовалось тем, что «в 1923 г. в соответствии с решениями XII съезда РКП (б) была создана единая

¹⁵⁹ Тарасов А.М. Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития // Записки Горного института. 2003. Т. 154. С. 281 – 282.

Кроме того отмечается, что «для осуществления всеобъемлющего социалистического контроля 2 мая 1918 г. постановлением ЦИК был создан Народный комиссариат государственного контроля (НКГК). Ему поручалось наблюдать не только за законностью, но и за целесообразностью действий советских организаций в области народного хозяйства, проверять правильность распределения продуктов производства и потребления, дать заключения, касающиеся финансовых и хозяйственных планов, осуществлять надзор за расходованием денежных средств, материалов, продуктов, следить за точным и своевременным исполнением постановлений правительства. Государственный контроль стал многофункциональным» (там же. С. 282).

¹⁶⁰ Тарасов А.М. Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития... С. 282.

система партийно-государственного контроля: председатель ЦКК¹⁶¹ назначался наркомом РКИ, из членов президиума ЦКК формировалась, в основном, и коллегия наркомата; структурные подразделения наркомата: управления, отделы и инспекции – возглавлялись, как правило, членами ЦКК. Объем прав наркомата был расширен»¹⁶².

Основной особенностью четвертого этапа, выделяемого указанным автором (с 1934 по 1940 год), помимо того, что «в 1934 г. ЦКК-РКИ ликвидируется» является «расщепление» государственного контроля. Вместо единого контрольного органа создаются Комиссия партийного контроля при ЦК ВКП (б) и Комиссия советского контроля при СНК СССР. Последняя была уполномочена проверять фактическое исполнение постановлений правительства всеми звеньями советского и хозяйственного аппарата в центре и на местах, но из ее ведения изымалась функция изучения организационного построения, усовершенствования госаппарата, борьбы за его экономичность»¹⁶³. Следующий, пятый этап (с 1940 по 1957 год) А.М. Тарасов характеризует тем, что «контрольные функции осуществлялись Наркоматом государственного контроля СССР (1940 – 1946) и Министерством государственного контроля СССР (1946 – 1957) и их республиканскими органами... Приоритетными методами государственного контроля в это время стали документальные ревизии и проверки хозяйственной деятельности предприятий, организаций и различных ведомств»¹⁶⁴. Шестой же этап (с августа 1957 года по ноябрь 1962 года) ознаменовался тем, что «Министерство госконтроля было преобразовано в Комиссию советского контроля (КСК) Совета Министров СССР. С созданием КСК – органа, входящего в состав правительства, – были восстановлены многие утраченные позиции контролирующих органов. В соответствии с правовым статусом КСК стало заниматься проверкой фактического исполнения решений Правительства СССР по важнейшим вопросам: изучение структуры государственного аппарата и

¹⁶¹ ЦКК – Центральная контрольная комиссия РКП(б).

¹⁶² Тарасов А.М. Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития... С. 283.

¹⁶³ Тарасов А.М. Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития... С. 284.

¹⁶⁴ Тарасов А.М. Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития... С. 284.

контроль за проведением режима экономии в расходовании средств и материалов»¹⁶⁵.

Далее, согласно исследованию А.М. Тарасова, седьмой этап (с 1963 по 1965 год) «это период деятельности общесоюзного Комитета партийно-государственного контроля ЦК КПСС, Совета Министров СССР и комитетов партийно-государственного контроля ЦК компартий и советов министров союзных республик, крайкомов, обкомов партии и исполкомов республиканских, краевых, областных Советов депутатов трудящихся»¹⁶⁶. Отмечается, что органы государственного контроля в это время в основном осуществляли контроль за деятельностью аппарата государственного управления и финансово-хозяйственной работой.

Значимой вехой выделяемого восьмого этапа (с 1965 по 1990 год) стало то, что 30 ноября 1979 года был принят закон «О народном контроле в СССР», который определил основные задачи и функции народного контроля: «совершенствование работы государственного аппарата и внедрение научной организации труда и управления, улучшение проверки исполнения принятых решений, постановка ведомственного контроля; контроль за выполнением государственных планов экономического и социального развития и плановых заданий; выявление резервов народного хозяйства и обеспечение рационального использования ресурсов; повышение эффективности общественного производства и качества работы во всех звеньях народного хозяйства; борьба с нарушениями государственной, плановой и трудовой дисциплины, проявлениями местничества и ведомственности, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом»¹⁶⁷.

И, наконец, девятый этап (с 1991 по 1993 год), по мнению А.М. Тарасова, «охватывает периоды деятельности Контрольной палаты СССР (1991) и Контрольно-бюджетного комитета при Верховном Совете Российской Федерации (1992 – 1994) и его главным содержанием можно считать процесс передачи

¹⁶⁵ Тарасов А.М. Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития... С. 284 – 285.

¹⁶⁶ Тарасов А.М. Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития... С. 285.

¹⁶⁷ Тарасов А.М. Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития... С. 285.

полномочий от органов контроля СССР вновь созданным органам государственного контроля Российской Федерации, поиск форм и методов контроля в новых политических и социально-экономических условиях»¹⁶⁸.

Приведенная периодизация является авторской разработкой А.М. Тарасова, и относительно продолжительности и значимости тех или иных вех некоторых этапов можно было бы вести дискуссию с историко-правовых позиций, однако для целей настоящего конституционно-правового исследования полагаем возможным в целом солидаризироваться с названным автором в понимании последовательной эволюции подходов к институционализации и организации **государственного, партийного и народного контроля.**

На научном уровне в советское время проблематика государственного контроля прорабатывалась учеными, издавались соответствующие труды, монографии, представляющие советский взгляд на сущность и функции такого контроля¹⁶⁹. В Большой советской энциклопедии основное понимание государственного контроля раскрывалось следующим образом: «государственный контроль, одна из форм осуществления государственной власти. В СССР Г. к. в различных организационных формах проводят все органы государства. В широком смысле Г. к. означает контрольную деятельность Верховного Совета СССР, его Президиума и постоянных комиссий, Верховных Советов союзных и автономных республик, их президиумов и постоянных комиссий, местных Советов, Советов Министров СССР, союзных и автономных республик, а также контроль, осуществляемый министерствами и др. органами государства. Вместе с тем в СССР, как и в др. социалистических государствах, имеются государственные органы, основной обязанностью которых является контроль от имени и в интересах государства. Систему таких органов обычно именуют Г. к.»¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Тарасов А.М. Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития... С. 287.

¹⁶⁹ См., например: Лунев А.Е. Государственный контроль в СССР. М., 1951.

¹⁷⁰ Статья «Государственный контроль». Большая советская энциклопедия. в 30-ти т.. – 3-е изд.. М.: Совет. энцикл., 1969 – 1986. ил., карт. Цит. по электронной версии. Электронный ресурс. <https://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/012/162.htm>. Дата обращения – 22 сентября 2022 года.

В советский период с 1960-х годов развивалась и внедрялась в практику концепция народного контроля¹⁷¹, был создан Комитет народного контроля (КНК) СССР. Отмечается, что «в связи с проведённой в 1965 г. в СССР реформой системы управления потребовалось внести изменения в систему органов государственного контроля. В декабре 1965 г. было решено преобразовать органы партийно-государственного контроля в органы народного контроля, что нашло отражение в законе «Об органах народного контроля в СССР» от 9 декабря 1965 г.», после этого, в развитие закона «19 декабря 1968 г. общим постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР было утверждено «Положение об органах народного контроля СССР»¹⁷². Новому институту 1960-х годов некоторые современные исследователи дают весьма нелестные оценки. Так, С.В. Запольский пишет, что «в далекие 60-е годы прошлого века излишняя «боевитость» органов партийно-государственного контроля повлекла замену его на инертный и малополезный народный контроль во главе с КНК СССР»¹⁷³.

При этом, характеризуя советский период, важно остановиться на особой роли Комитета партийного контроля и существенных отличиях такового от Комитета народного контроля.

Обращаясь к теме Комитета партийного контроля при ЦК КПСС (КПК), созданному согласно Уставу, принятому 19-м съездом КПСС в 1952 году, в первую очередь необходимо отметить его специальные функции. Согласно пункту 34 Устава КПСС от 1972 года Комитет партийного контроля «а) проверяет соблюдение членами и кандидатами в члены КПСС партийной дисциплины,

¹⁷¹ См., например: Народный контроль в СССР. М., 1967.

¹⁷² См. материал: Утверждено «Положение об органах народного контроля СССР». Электронный ресурс. <https://www.prilib.ru/history/619822>. Дата обращения – 22 сентября 2022 года.

Там же отмечается, что «в систему органов народного контроля вошли: Комитет народного контроля СССР, комитеты союзных и автономных республик, краёв, областей, автономных областей и округов, районов, городов, группы народного контроля при поселковых и сельских советах, на предприятиях, в колхозах, учреждениях, организациях и воинских частях. Аппарат комитетов народного контроля был построен по отраслевому принципу. Комитет народного контроля СССР в качестве союзно-республиканского ведомства организовывал работу и руководил деятельностью всех звеньев системы органов народного контроля, изучал и обобщал практику контроля, служил высшей инстанцией по рассмотрению жалоб на решения, выносимые нижестоящими комитетами народного контроля. Состав Комитета утверждался Советом Министров СССР».

¹⁷³ Запольский С.В. О правовой природе государственного контроля. В издании: Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей / Р.Ю. Батршин, Н.И. Бурмакина, Н.Д. Бут и др.; отв. за выпуск А.И. Стахов. М.: РГУП, 2018. 164 с. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

привлекает к ответственности коммунистов, виновных в нарушении Программы и Устава партии, партийной и государственной дисциплины, а также нарушителей партийной морали (обман партии, нечестность и неискренность перед партией, клевета, бюрократизм, бытовая распущенность и т.п.); б) рассматривает апелляции на решения ЦК компартий союзных республик, краевых и областных комитетов партии об исключении из партии и партийных взысканиях»¹⁷⁴.

В 1962 году ноябрьский пленум ЦК КПСС реорганизовал всю систему контроля в СССР, в результате чего были созданы Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР и Партийная комиссия при ЦК КПСС. Однако в 1965 году декабрьский пленум ЦК КПСС преобразовал органы партийно-государственного контроля в органы народного контроля, а Комитет партийного контроля был восстановлен¹⁷⁵.

Согласно сведениям, указанным в Большой советской энциклопедии, Комитет партийного контроля «анализирует вопросы, связанные с укреплением партийной дисциплины, с повышением ответственности коммунистов за претворение в жизнь политики партии. В своей работе КПК соблюдает высший принцип партийного руководства — коллективность, что создает надежные гарантии принятия правильных, всесторонне рассмотренных, обоснованных решений. Важнейшие постановления КПК о привлечении к ответственности коммунистов, виновных в нарушении Программы и Устава КПСС, партийной и государственной дисциплины, публикуются в центральных органах партийной печати»¹⁷⁶.

В свою очередь, народный контроль в Советском Союзе¹⁷⁷ представлял собой систему контроля, возглавляемую Комитетом народного контроля СССР. Такой контроль осуществлялся «за работой аппарата советского государственного управления и его должностных лиц, должностных лиц колхозов и иных

¹⁷⁴ Виноградов Л.К. Статья «Комитет партийного контроля при ЦК КПСС (КПК)» в Большой советской энциклопедии. Электронный ресурс. <https://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/063/294.htm>. Дата обращения – 10 марта 2023 года.

¹⁷⁵ См. там же.

¹⁷⁶ См. там же.

¹⁷⁷ Закон СССР от 30 ноября 1979 года № 1159-Х «О народном контроле в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 840.

кооперативных и общественных организаций в форме систематической проверки хода выполнения государственных планов, правильности и экономности расходования трудовых, материальных ресурсов и денежных средств, совершенствования и удешевления аппарата управления, обеспечения соблюдения государственной дисциплины и законности»¹⁷⁸. В качестве важной сущностной черты народного контроля в Большой советской энциклопедии отмечалось, что он «построен на сочетании государственного контроля с общественной инспекцией на местах, т. е. в деятельности его органов переплетаются государственные и общественные начала; наряду со штатным аппаратом создаются нештатные отделы по отраслям хозяйства, науки и культуры, постоянные и временные комиссии, в которых работают общественники; меры общественного воздействия (предупреждение, обсуждение материалов о проступках на собраниях коллективов трудящихся, общественных организаций) сочетаются с мерами государственного воздействия на нарушителей государственной дисциплины (наложение денежного начёта, отстранение от должности и др.)»¹⁷⁹.

Как отмечает А.М. Будаев, «органы народного контроля наделялись государственно-властными полномочиями, им было предоставлено право привлекать виновных в нарушении государственной дисциплины и социалистической законности к ответственности, направлять материалы проверок в органы прокуратуры, налагать взыскания, давать указания об устранении выявленных недостатков, приостанавливать действия должностных лиц, противоречащих закону. Осуществляя свои полномочия, органы контроля выступали от имени государства и периодически отчитывались перед соответствующими советами», то есть это были весьма серьезные и наделенные достаточными полномочиями органы, но при этом проявили себя и негативные черты, особенно на поздних этапах: «наряду с положительными сторонами в деятельности органов народного контроля, к началу 1980-х гг. стали проявляться

¹⁷⁸ Шорина Е.В. Статья «Контроль народный» в Большой советской энциклопедии. Электронный ресурс. <https://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/064/179.htm>. Дата обращения – 10 марта 2023 года.

¹⁷⁹ См. там же.

негативные тенденции. Было признано, что советы народных депутатов не осуществляли должного руководства органами народного контроля, глубоко не вникали в их работу. Народные контролеры могли только числиться в списках, на деле – оставаться безучастными очевидцами и даже нарушителями; имелись случаи, когда народные контролеры получали незаконно начисленные премии»¹⁸⁰.

Таким образом, как партийный, так и народный контроль имели весьма серьезное развитие в советское время, однако страдали определенными недостатками, обусловленными сложившимися в соответствующие периоды конкретными социально-историческими условиями и спецификой советского государственного строя.

Следует, на наш взгляд, также особо отметить, что на протяжении советского периода в аспекте нормотворческой политики в исследуемой сфере государство стабильно уделяло значимое внимание принятию и актуализации правовых актов о контроле и надзоре.

В первые же годы существования РСФСР было уделено немало внимания созданию нормативной правовой базы в сфере контроля и надзора, были приняты, в частности, декреты Совета народных комиссаров РСФСР от 23 марта 1918 года «Об учреждении государственного контроля над всеми видами страхования, кроме социального», от 26 ноября 1918 года «О производстве государственным контролем ревизий (правила)», от 2 сентября 1920 года «О надзоре за пользованием пассажирскими поездами (правила)», от 19 июля 1921 года «Инструкция о порядке открытия и производства всякой торговли и правила надзора за ней», постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета от 28 мая 1922 года «Положение о прокурорском надзоре», декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 31 августа 1922 года «О горном надзоре» и другие. В 1928 году вышло письмо Всероссийского центрального исполнительного комитета от 19 ноября 1928 года № ПУ 74/7 «Об организации систематического контроля над работой милиции и о введении регулярной отчетности милиции перед населением».

¹⁸⁰ Будаев А.М. Народный контроль в СССР: теория и практика реализации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 6. С. 85 – 86, 87.

В СССР на разных этапах значительное внимание уделялось нормативной правовой базе организации контроля и надзора в различных сферах, например, были приняты постановление Совета народных комиссаров СССР от 16 августа 1944 года № 1110 «О государственном архитектурно-строительном контроле», постановление Совета министров СССР от 4 сентября 1959 года № 1036 «О государственном контроле за охраной подземных вод», постановление Совета Министров СССР от 14 мая 1970 года № 325 «Об утверждении положения о государственном контроле за использованием земель», постановление Совета Министров СССР от 29 октября 1963 года № 1107 «О государственном санитарном надзоре в СССР», постановление Совета Министров СССР от 29 июля 1967 года № 726 «О государственном энергетическом надзоре в СССР» и другие. Отдельного упоминания заслуживает организация народного контроля: были приняты, в частности, Закон СССР от 9 декабря 1965 года № 4224-VI «Об органах народного контроля в СССР», Положение об органах народного контроля в СССР (утверждено постановлением Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 19 декабря 1968 г. № 1020).

На заключительном этапе существования СССР наблюдались разнонаправленные тенденции в регулировании контроля – некоторые виды на союзном и республиканском уровнях фактически упразднялись (например, было принято постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 года «Об упразднении органов народного контроля в РСФСР»), а в некоторых сферах предпринимались попытки усилить контроль (например, было принято постановление Совета Министров СССР от 5 февраля 1990 года № 110 «О неотложных мерах по нормализации потребительского рынка, денежного обращения и усилению государственного контроля за ценами»).

Давая оценку советскому опыту контроля и надзора, Е.В. Масленникова, например, отмечает: «централизация деятельности контрольных органов в СССР прошла несколько этапов, каждый из которых отличался организационными особенностями, но неизменно характеризовался партийностью. Значимость и универсальность партийного контроля заключались в его тотальности и

иерархичности: объектами контроля выступали центральные и местные органы управления, отрасли народного хозяйства; а также проводились инспекционно-ревизионные обследования учреждений и предприятий; велась проверка исполнений решений правительства»¹⁸¹.

Несомненно, следует отметить, что контроль и надзор в советское время носили на себе печать господствующей идеологии, выраженной в конституционных нормах, партийных программах и документах и незримо направлявшей все помыслы ученых-правоведов и государственных деятелей.

В публикациях отмечается, в частности, что «в советский период социальный контроль воспринимался как функционирование государственных и общественных институтов, но при этом приоритетным направлением теории была разработка проблем государственного контроля. Это было обусловлено спецификой советского государства, когда интересы отдельных граждан были подчинены воле правящего класса, а затем – партийно-государственной номенклатуре»¹⁸².

В издании РСПП «Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России» 2021 года под редакцией Президента Российского союза промышленников и предпринимателей А.Н. Шохина приведены весьма интересные наблюдения о советском устройстве государственного контроля в сопоставлении с современным его пониманием. Авторы указывают, что с одной стороны, «советская система контроля по своей сути не сильно отличалась от

¹⁸¹ Масленникова Е.В. Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть I) // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление (RUDN Journal of Public Administration). 2018. Т. 5. № 2. С. 136.

Там же названный автор приводит «общие характеристики организации и осуществления контрольной (надзорной) деятельности в советский период: – разработка и утверждение методик проведения контрольной (надзорной) деятельности; проводя параллели с современными практиками – аналогов административных регламентов исполнения государственных функций; – декларировалось, а в ряде случаев и осуществлялось, вовлечение в КНД общественности, предпринимались попытки осуществлять контроль в соответствии с принципами коллективности и гласности; – предпринимались попытки классифицировать контролирующие органы в зависимости от объекта контроля (от видов продукции, на которые распространяется контрольная деятельность); – предполагалось, что КНД, в первую очередь, ориентирована на выявление практических достижений или недостатков хозяйственных и административных органов, но также выполняет методологическую и превентивную функции» (С. 136 – 137).

¹⁸² Киричѣк Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9 (34). С. 1095.

современной»¹⁸³, но с другой стороны, «государственный контроль в СССР имел ряд кардинальных отличий, порождаемых двумя факторами»: во-первых, поскольку в условиях социалистической экономики средства производства находились только в государственной или колхозно-кооперативной собственности, «государственный контроль, осуществляемый в отношении государственных предприятий, учреждений, колхозов и кооперативов, был как бы внутренним контролем «общенациональной корпорации», а во-вторых, «отличия вытекали из политико-идеологических установок советского государства о том, что руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является КПСС, а общественные организации (профсоюзы, ВЛКСМ и т. д.) в соответствии со своими уставными задачами участвуют в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов»¹⁸⁴.

Таким образом, общая советская государственно-правовая парадигма, в рамках которой приоритеты выстраивались по вектору от государства через общество к отдельной личности (а не наоборот, от человека через общество к государству, как в рамках, заданных Конституцией Российской Федерации 1993 года) довольно четко прослеживалась и в сфере организации контроля и надзора (как государственного, так и «народного контроля»).

Отметим, что с конституционно-правовой точки зрения весьма значимой вехой в развитии государственного контроля и надзора в позднесоветский период стало создание в 1989 году Комитета конституционного надзора СССР, собравшегося на первое заседание 15 мая 1990 года. Ученые-конституционалисты рассматривают его как предтечу «не только российского конституционного правосудия, но и всех органов конституционного контроля на постсоветском

¹⁸³ Сходство в том, что «специально уполномоченные органы и организации проводили проверки и иные контрольные мероприятия в отношении предприятий (вне зависимости от ведомственной подчиненности), их должностных лиц и граждан, а в случае обнаружения нарушений выдавали обязательные для исполнения указания и инициировали привлечение виновных лиц к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности». См.: Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России / С.М. Плаксин, В.Д. Казикаев, Д.Р. Алимпеев, А.В. Варварин, Н.Е. Дмитриева, А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский. М.: РСПП, 2021. С. 131.

¹⁸⁴ Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России... С. 131 – 132.

пространстве»¹⁸⁵. Согласно Закону СССР от 23 декабря 1989 года «О конституционном надзоре в СССР»¹⁸⁶ Конституционный надзор в СССР учрежден в целях обеспечения соответствия актов государственных органов и общественных организаций Конституции СССР, конституциям союзных и автономных республик, охраны конституционных прав и свобод личности, прав народов СССР, демократических основ советского общества. Устанавливалось, что конституционный надзор в СССР осуществляют Комитет конституционного надзора СССР и органы конституционного надзора союзных и автономных республик; при этом органы конституционного надзора в СССР действуют на основе социалистической законности, коллегиальности и гласности, какое бы то ни было вмешательство в деятельность органов конституционного надзора не допускается и влечет ответственность в соответствии с законом. Исследователи отмечают, что «несмотря на очевидную ограниченность своих полномочий, ККН был принят ряд важных решений», при этом «многие из правовых позиций ККН СССР оказали влияние на развитие законодательства в России и учитывались в дальнейшем Конституционным Судом Российской Федерации при осуществлении своей деятельности»¹⁸⁷. Ю.Л. Шульженко, на наш взгляд, справедливо отметил, что «опыт конституционного контроля периода социализма, перестройки в СССР существенно повлиял на дальнейшее развитие данного института в России, выбор существующей, современной формы в данной сфере. Данный опыт остается в определенной мере актуальным и востребованным в наши дни»¹⁸⁸.

Зарождение новых институтов было неизбежно в условиях смены государственного строя, происходившей в начале 1990-х годов. При этом в условиях такой смены менялось и отношение общества к сути и значению контрольно-надзорных механизмов. А.М. Тарасов, например, отмечает: «после

¹⁸⁵ Митюков М.А., Остапович И.Ю. Предтеча конституционного правосудия на постсоветском пространстве: к историографии Комитета конституционного надзора СССР (1988-1991) // Российско-азиатский правовой журнал. 2020. № 2. С. 37.

¹⁸⁶ Свод законов СССР, т. 1, с. 44-3, 1990 г. Закон фактически утратил силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году.

¹⁸⁷ Брежнев О.В. Комитет конституционного надзора СССР: история создания, правовой статус, деятельность // Известия Юго-Западного государственного университета. 2018. Т. 22, № 1(76). С. 215.

¹⁸⁸ См.: Шульженко Ю.Л. Реформа конституционного контроля в СССР периода перестройки (1985 – 1991 гг.) // Журнал российского права. 2022. № 7. С. 19 – 31. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

завершения периода тотального государственного, партийного и народного контроля советского периода в сознании большинства населения страны понятие государственный контроль ассоциировалось, особенно в начале 1990-х гг., с фискально-полицейскими функциями государства, реализация которых грозит негативными последствиями должностным лицам подконтрольных объектов. Поэтому нельзя признать случайным формирование у государственных органов, общественных организаций и населения устойчивой тенденции к уклонению от всякого рода контроля»¹⁸⁹.

Постсоветский период для целей детализации конституционно-правового исследования в настоящем параграфе можно условно подразделить на два этапа.

Период после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года – до системного обновления законодательства о контрольно-надзорной деятельности в 2010-х годах.

На постсоветском этапе стало происходить концептуальное обновление осмысления сущности контрольно-надзорной деятельности в русле становления идей конституционализма и формирования основ конституционного строя, нашедших закрепление в 1993 году в Конституции Российской Федерации.

Мы уже отмечали в ранее опубликованной работе, что в первые годы после распада Советского Союза происходила передача полномочий от органов государственного контроля СССР (РСФСР) вновь созданным органам госконтроля Российской Федерации; в это же время происходило и формирование нормативного правового регулирования контрольной деятельности органов государственной власти, поиск форм и методов контроля в новых политических и социально-экономических условиях¹⁹⁰.

В литературе высказываются несколько критичные замечания по начальному этапу рассматриваемого периода. Так, характеризуя экономическую и политическую системы России в период 90-х годов XX века, С.А. Авакьян пишет, что «в государственно-политической жизни одним из первых шагов стала

¹⁸⁹ Тарасов А.М. Система государственного контроля в Российской Федерации: организационно-правовые вопросы // Записки Горного института. 2003. Т. 154. С. 288.

¹⁹⁰ См.: Виды государственного контроля в Российской Федерации. Автор-составитель А.А. Спиридонов. М.: Издание Государственной Думы (электронное), 2013. С. 15.

ликвидация государственной системы органов народного контроля – как якобы неэффективных. На смену ей сначала ничего не пришло. Правда, далее какие-то контрольные государственные инстанции все же были созданы, включая Контрольное управление Президента РФ, Счетную палату РФ (как инструмент парламентского финансового контроля) и др.»¹⁹¹. Вместе с тем, нельзя отрицать, что после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года началось становление принципиально новой системы контроля и надзора, которая постепенно приобрела вид рассматриваемой нами триады – государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Принципиальным новшеством стало появление и развитие муниципального контроля, который отсутствовал как вид в советский период ввиду самого отсутствия в СССР и РСФСР местного самоуправления как такового. В муниципально-правовых научных исследованиях муниципальный контроль рассматривается как одна из функций местного самоуправления¹⁹².

В целом период второй половины 1990-х – 2000-х годов с конституционно-правовой точки зрения можно охарактеризовать как период постепенного становления и развития правовых основ конкретных видов и сфер государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля и их научного правового осмысления в рамках основных идей и приоритетов, заданных Конституцией Российской Федерации. Исследовались как конкретные аспекты различных видов контроля (надзора), так и в целом роль и место контроля с точки зрения конституционного принципа разделения властей. К примеру, в публикациях начала 2000-х годов встречались выводы, что «государственный контроль институционально не вписывается в механизм разделения государственной власти – ни в качестве одной из ее ветвей (по горизонтали), ни в качестве самостоятельной (и единственной) иерархической структуры (по вертикали). Вместе с тем, в системе разделения государственной

¹⁹¹ Авакьян С.А. Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России... С. 7.

¹⁹² См., например: Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2018. С. 15.

власти все ее ветви способны эффективно контролировать друг друга *re vera*¹⁹³». Происходил научный поиск векторов и концептуальных идей развития различных видов контроля, включая, например, президентский контроль и парламентский контроль, в том числе парламентское расследование как его форму¹⁹⁴, которые также были не свойственны советской системе контроля (хотя здесь следует оговориться, что имелся институт депутатских расследований¹⁹⁵, отраженный в советских конституционных нормах с 1936 года¹⁹⁶, но его с современных позиций нельзя в полной мере считать именно *парламентским* контролем, поскольку *советы* не основывались на концепции *парламентаризма*) и обусловлены современными конституционными концепциями разделения властей и парламентаризма.

Современный период. Системное же становление современной законодательной базы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации во всем ее многообразии произошло в последнее десятилетие (*более подробно принципиально важные документы этого этапа раскрываются в третьем параграфе настоящей главы*).

В исследованиях начала второго десятилетия XXI века относительно специфики периода и назревшего понимания необходимости системного обновления нормативной базы контрольно-надзорной деятельности подчеркивалось, что «важное значение приобретает государственная политика в области совершенствования правовой и организационной базы госконтроля и надзора. Особое значение имеет проблема государственного контроля и надзора как способов и средств достижения эффективности государственного управления. Одним из определяющих элементов формирования функциональной системы

¹⁹³ Ежов Ю.А. Контрольная функция Российского государства: системно-институциональный аспект // Вестник МГТУ. 2001. Том 4. № 1. С. 156.

Там же отмечалось, что «контрольная деятельность государства – не разновидность государственной власти, а одна из ее важных самостоятельных функций, которая реализуется рядом в разной степени специализированных институтов. Последние принадлежат либо соответствующим ветвям государственной власти, либо являются структурно обособленными органами, исполняющими различные общегосударственные функции».

¹⁹⁴ См. подробно: Спиридонов А.А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008.

¹⁹⁵ Подробнее об этом см. в работе: Спиридонов А.А. Парламентский контроль в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. М.: Издание Государственной Думы, 2011.

¹⁹⁶ Например, в статье 51 Конституции СССР 1936 года было закреплено, что Верховный Совет СССР назначает, когда он сочтет необходимым, следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу.

государственного управления является обеспечение органов госконтроля законодательной базой, соответствующей требованиям времени»¹⁹⁷. Здесь мы видим осознание четкой связи развития государственного контроля (надзора) с совершенствованием государственного управления.

Именно в течение последнего десятилетия тщательно проработаны и приняты Федеральные законы от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле», от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», которые – в их взаимосвязи с иными нормативными правовыми актами в сфере контроля и надзора – позволяют говорить о наличии в нашей стране достаточно целостной концептуально новой современной законодательной основы контрольно-надзорной деятельности, соответствующей идеям и приоритетам, обозначенным Конституцией Российской Федерации.

Прежде чем перейти в последующих главах настоящей работы непосредственно к современным особенностям собственно российской модели контрольно-надзорной деятельности, полагаем важным отметить, что комплексный взгляд на рассматриваемую здесь проблематику был бы недостаточно полным без того, чтобы обратить внимание на взаимосвязанную непосредственно с контрольно-надзорной тематикой проблему необходимости развития механизмов защиты прав и законных интересов предпринимательского сообщества от возможного чрезмерного давления со стороны государственных органов, которые традиционно обозначают обобщающим понятием «силовые». Имеются в виду встречающиеся, к сожалению, прецеденты, когда бизнес ощущает давление со стороны правоохранительных органов (например, известны примеры «трансформации» дел, представляющих, по сути, хозяйственные споры и подлежащих рассмотрению в арбитражных судах, в уголовные дела, в рамках которых подозреваемыми и обвиняемыми выступают представители бизнеса). Не

¹⁹⁷ Коженко Я.В. Правовые особенности государственного и общественного контроля и надзора в политическом режиме переходного типа // Вестник Таганрогского института имени А.П. Чехова. 2010. Специальный выпуск № 2. С. 275.

ставя в рамках настоящей работы задачу критиковать каким-либо образом деятельность правоохранительных органов, мы, тем не менее, полагаем важным отметить, что **на пути дальнейшего совершенствования государственного управления, включая сферу государственного контроля и надзора в самом широком смысле, следует уделять особое практическое внимание выработке механизмов, препятствующих необоснованному давлению на предпринимательское сообщество.**

Важно обратить внимание на созданные и успешно функционирующие в стране механизмы и инструменты, ориентированные на создание условий для защиты прав и законных интересов предпринимательского сообщества, отечественного бизнеса, в том числе от излишнего «давления» со стороны государственных органов, от недобросовестных действий каких-либо третьих лиц и т.д.

Значимый пример – **цифровая платформа «ЗАБИЗНЕС.РФ»**, которая представляет собой электронный ресурс для приема обращений предпринимателей в связи с оказанием на них давления со стороны правоохранительных органов. Как указано на сайте этой системы, целями ее создания являются: «снижение неправомерного административного давления в отношении предпринимателей со стороны правоохранительных органов; содействие развитию конструктивного диалога бизнеса и власти; совершенствование и повышение прозрачности деятельности правоохранительных органов; улучшение инвестиционного климата в России; формирование новых стандартов работы органов власти с обращениями предпринимателей»¹⁹⁸. Также отмечается, что обращение за помощью через платформу «ЗАБИЗНЕС.РФ» возможно в следующих случаях:

необоснованное задержание или заключение под стражу;

нарушения при возбуждении уголовного дела;

фальсификация доказательств по делу;

¹⁹⁸ Сайт системы «ЗАБИЗНЕС.РФ». Электронный ресурс. <https://xn--80acmfcf0b7a.xn--p1ai/about>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.

По состоянию на 8 марта 2023 года на платформе было зарегистрировано 3661 обращение, 4172 пользователя.

незаконное прослушивание мобильных устройств, автомобиля, помещений;
незаконное изъятие документации или носителя информации;
необоснованное затягивание сроков изъятия или возврата имущества¹⁹⁹.

Таким образом, предусматриваются весьма показательные случаи, в которых представители предпринимательского сообщества могут пострадать от неправомерных действий, давления со стороны правоохранительных органов. Предполагается, что по результатам каждого обращения центральный аппарат правоохранительного органа даст заключение о правомерности действий; в свою очередь экспертное заключение и поддержку предоставят деловые объединения и бизнес-омбудсмен.

Весьма удобный сервис для предпринимателей создан также и в рамках **всероссийской системы проверки контрагентов «Зачестный бизнес»²⁰⁰**, неоднократно награжденной Правительством Российской Федерации в 2017 и 2018 годах, в том числе как победитель в номинации «Лучшее решение по развитию инфраструктуры открытых данных». На портале пользователь может проверить контрагента – юридическое лицо или индивидуального предпринимателя по информации из официальных открытых источников. Для юридических лиц проверка контрагента является основным действием для предотвращения финансовых и налоговых рисков. Данные на портале ежедневно обновляются и синхронизируются с сервисом nalog.ru ФНС России²⁰¹.

¹⁹⁹ См. там же.

²⁰⁰ Портал ЗАЧЕСТНЫЙБИЗНЕС. Электронный ресурс. <https://zachestnyibiznes.ru/>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.

²⁰¹ См. там же. На портале предоставляются следующие услуги: проверка контрагента (получение полной информации о любой компании или ИП РФ: регистрационные и контактные данные, информацию из ФНС, финансовую отчетность, данные судов, различных реестров, индексы компаний и т.д.); проверка физических лиц (проверка граждан Российской Федерации по открытым базам данных: МВД России, ФМС, ФНС, ФССП, ГИС ГМП, ФНП, УФРСБ и других государственных органов); премиум доступ (получение полной информации о любой компании или индивидуальном предпринимателе и базы компаний с контактами); добавление данных (добавление данных о своей компании: о компании, товары и услуги, контакты и т.д.); база клиентов с контактами (возможность скачивания базы компаний. База формируется на основании актуальных официальных данных обо всех компаниях, зарегистрированных в Российской Федерации); мониторинг (отслеживание изменений у своих покупателей и поставщиков, проведение мониторинга сотрудников); API (интеграция). Актуальная информация из официальных источников обо всех организациях Российской Федерации. Точные и правильные реквизиты и агрегированная информация из официальных источников; проверка работодателя. Получение полной информации о работодателях; проверка паспортов. Проверка осуществляется по базе ФМС. База портала состоит из 29 337 290 организаций. О юридических лицах и индивидуальных предпринимателях предоставляется следующая информация: название компании, ОГРН/ОГРНИП, ИНН, руководитель, дата регистрации, адрес, регион, статус, ОКВЭД основной, контактные данные, ОКВЭД (наименование), дополнительные ОКВЭД. Существуют колонки, доступные только для юридических лиц: уставной капитал, выручка, основные средства, дебиторская

Убеждены, что архитектура подобных решений и сервисов получит дальнейшее развитие в общем контексте совершенствования государственного и муниципального управления и общественно-государственного диалога в Российской Федерации.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 21 февраля 2023 года уделил много внимания вопросам партнерства государства и бизнеса, важности поддержки российских предпринимателей, дав тем самым вполне четкий сигнал всем органам публичной власти. Президент, в частности, отметил важность именно **партнерской** работы государства, регионов, отечественного бизнеса, указал на то, что Правительству важно подставлять плечо бизнесу и подчеркнул, что «именно частный бизнес на фоне внешних попыток сдержать Россию доказал, что умеет адаптироваться к быстро меняющейся конъюнктуре, в непростых условиях обеспечивать рост экономики. Поэтому каждая деловая инициатива, направленная на пользу стране, должна получить поддержку»²⁰².

С.В. Степашин давно акцентирует внимание на том, что «необходимо конструктивное взаимодействие, чтобы бизнесу было выгодно развиваться в русле национальных стратегических интересов»²⁰³.

Представляется необходимым 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

задолженность, кредиторская задолженность, чистая прибыль, запасы, прибыль (убыток), баланс, задолженность по налогам, не сдающие налоговую отчетность по данным ФНС России, количество сотрудников (см. там же; <https://zachestnyibiznes.ru/all-services>).

²⁰² 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.

²⁰³ Степашин С.В. Значение и роль государственного аудита в развитии государственно-частного партнерства как института правовой системы Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2013. № 2. С. 4.

частности, важно **обеспечить отсутствие необоснованного дублирования каких-либо проверочных мероприятий** со стороны различных органов, а также иного излишнего административного влияния, затрудняющего экономическую деятельность предпринимателей. Соответствующая работа в настоящее время Правительством Российской Федерации ведется, и этому направлению следует уделять серьезное внимание.

Подчеркнем, что развитие механизмов защиты предпринимателей, в том числе в рамках совершенствования контрольно-надзорной деятельности, даст ощутимый эффект для социально-экономического развития нашего государства в целом, который будет проявляться, в частности, в сокращении бюджетных затрат, то есть экономии финансовых средств государства и муниципалитетов, а также в повышении налоговых поступлений в результате успешной деятельности отечественного бизнеса.

Во взаимосвязи с этим стоит затронуть также тему **доступности бюджета для людей, открытости и прозрачности бюджетных расходов для граждан**. Граждане должны «видеть себя» в главном финансовом документе страны, как и во всех бюджетах бюджетной системы Российской Федерации, понимать объем и направленность расходования бюджетных средств на нужды социально-экономического развития территорий, где они проживают, на социальные потребности людей, семей с детьми, на здравоохранение, образование, культуру и т.д.

Обеспечение доступности информации, транспарентности бюджетных механизмов, понятности расходов для граждан с точки зрения их интереса как налогоплательщиков является важной задачей в сфере совершенствования государственного и муниципального управления.

С.В. Степашин пишет: «для того чтобы общество могло получать независимую и объективную информацию по вопросам расходования государственных, а по сути общественных средств, во всем мире создаются и действуют современные органы государственного аудита. Дело в том, что

информация, которую государственные чиновники предоставляют обществу, нуждается в дополнительной проверке»²⁰⁴.

В затронутой сфере существуют весьма серьезные разносторонние наработки, служащие обеспечению подобной открытости и доступности. Например, в научных публикациях обращается внимание на такие важные показатели, рассчитываемые Международным бюджетным партнерством, как индекс открытости бюджета (показывающий, в частности, являются ли «доступными для общественности восемь ключевых бюджетных документов и являются ли данные этих документов всеобъемлющими и полезными», индекс участия общественности в бюджетном процессе (который «определяет степень, в которой правительство предоставляет возможности для участия общественности в бюджетном процессе») и индекс бюджетного надзора (определяющий «способность законодательных органов и главных контрольных органов осуществлять эффективный надзор за бюджетом»)²⁰⁵.

Исключительно важно качественное наполнение доступной и понятной для граждан как налогоплательщиков информацией Единого портала бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет»²⁰⁶.

В рамках настоящей работы, с учетом предмета исследования, мы не ставим задачу уходить глубоко в анализ вопросов открытости и прозрачности бюджета, но в общем контексте темы полагаем важным указать на то, что их обеспечение на должном уровне является одним из проявлений общего качества государственного и муниципального управления, в том числе в аспекте реализации контрольной функции государства, и соответствующим вопросам должно уделяться серьезное внимание.

Подчеркнем, что на современном этапе совершенствование государственного контроля (надзора) и муниципального контроля активно продолжается, исходя из приоритетов внедрения рациональных

²⁰⁴ Степашин С.В. Государственный аудит – лекарство для борьбы с бюрократией // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2014. № 1. С. 14.

²⁰⁵ См.: Федосов В.А. Повышение открытости бюджетов и общественного участия в бюджетном процессе в Российской Федерации // Финансы и кредит. 2016. № 9 (691). С. 30.

²⁰⁶ Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». Электронный ресурс. <https://www.budget.gov.ru/web/guest/Главная-страница>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.

сбалансированных подходов к осуществлению контрольных мероприятий для соблюдения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц и всестороннего обеспечения конституционного правопорядка. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным по итогам XXV Петербургского международного экономического форума, состоявшегося 15 – 18 июня 2022 года, было дано поручение Правительству Российской Федерации в срок до 15 октября 2022 года обеспечить подготовку следующего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности, предусмотрев, в частности, отмену контрольных (надзорных) мероприятий и проверок, проводимых в отношении субъектов предпринимательства, деятельность которых не относится к чрезвычайно высокой и высокой категориям риска причинения вреда, расширение применения риск-ориентированного подхода и внесение в законодательство Российской Федерации соответствующих изменений²⁰⁷.

Как справедливо отмечает А.В. Чаплинский, один из соавторов издания Российского союза промышленников и предпринимателей «Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России», «государственный контроль должен достигать поставленной перед ним цели, не оказывая удушающего, чрезмерного негативного воздействия на бизнес. Можно смело утверждать, что качество государственного контроля является прямым индикатором качества государственного регулирования экономики и качества публичного управления в целом»²⁰⁸.

В настоящее время риск-ориентированный подход представляется совершенно обоснованным механизмом, позволяющим избежать чрезмерной контрольной нагрузки, административного давления на лиц, в отношении которых проводятся контрольно-надзорные мероприятия. Соответствующие

²⁰⁷ Подпункт «е» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам XXV Петербургского международного экономического форума 15 – 18 июня 2022 г., утвержденного Президентом Российской Федерации 20 июля 2022 года № Пр-1269.

В той же логике в подпункте «л» пункта 1 названного Перечня поручений поставлена задача определить ключевые параметры льготного режима осуществления деятельности в промышленных кластерах, предусмотрев в том числе упрощение администрирования работы промышленных кластеров за счет существенного снижения количества контрольных (надзорных) мероприятий и проверок, включая налоговые и таможенные проверки, или полного отказа от них, применения процедур налогового и таможенного мониторинга.

²⁰⁸ Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России... С. 131.

дальнейшие изменения в законодательство, направленность которых задана указанным поручением, будут полностью соответствовать конституционным приоритетам всесторонней защиты прав и свобод, экономическим основам конституционного строя России, в том числе смыслу и духу положения части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации, согласно которой в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Снижение контрольной нагрузки с помощью рационального риск-ориентированного подхода как раз и относится в широком смысле к механизмам поддержки конкуренции и обеспечения свободы экономической деятельности.

Исключительно точно суть современных взглядов на роль и назначение контрольно-надзорной деятельности выразил Заместитель Председателя Правительства – Руководитель Аппарата Правительства Д.Ю. Григоренко, выступая в июне 2022 года на сессии Петербургского международного экономического форума, посвященной реформированию контрольно-надзорной деятельности: «прежде чем ставить вопрос о необходимости проведения проверок бизнеса, следует определиться, зачем они нужны. Каковы причины проверок и какие задачи они решают? К сожалению, некоторые надзорные ведомства продолжают воспринимать их как самостоятельную сущность, в то время как они являются инструментом соблюдения правил. При этом этот инструмент может принимать абсолютно незаметную для бизнеса форму. Ведь конечная цель – помочь бизнесу, а не наказать»²⁰⁹. Ориентированность именно на помощь тем лицам, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность, – важная тенденция в современном государственном и муниципальном управлении, которая полностью соответствует развитию важнейших элементов российского конституционализма, прежде всего, практическому воплощению идеалов правового государства и максимальному обеспечению всесторонней

²⁰⁹ См.: Дмитрий Григоренко: Цель надзора – помочь бизнесу, а не наказать. Материал на сайте Правительства Российской Федерации от 17 июня 2022 года. Электронный ресурс. <http://government.ru/news/45755/>. Дата обращения – 20 августа 2022 года.

гарантированности и защищенности прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов субъектов любой легальной экономической деятельности.

Еще одним значимым трендом стало широкое распространение профилактических мероприятий в рамках контрольно-надзорной деятельности. Так, Статс-секретарь – заместитель Министра экономического развития Российской Федерации А.И. Херсонцев, курирующий в Министерстве научно-экспертное направление по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности, в августе 2022 года отметил, что «новым трендом во взаимоотношениях контрольно-надзорных органов с бизнесом является профилактические визиты, которые не предполагают возможность наказания предпринимателя», что в значительной степени связано с тем, что «по поручению Президента в начале марта был введен мораторий на все проверки бизнеса до конца 2022 года»²¹⁰. Отметим, что профилактика – это действенный инструмент не только прямого воздействия (довольно «мягкого») на лиц, в отношении которых осуществляется контроль, но и получения адекватной обратной связи, дающей предпосылки к дальнейшему совершенствованию тех или иных аспектов контрольно-надзорной деятельности в стране²¹¹.

Проведенное в историко-правовом ключе исследование показывает, что как в дореволюционный, так и в советский и постсоветский периоды в сфере

²¹⁰ См.: Алексей Херсонцев: в первой половине 2022 года профилактика успешно заменила большинство проверок. Материал на сайте «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность» от 3 августа 2022 года. Электронный ресурс. <https://knd.ac.gov.ru/6049/>. Дата обращения – 20 августа 2022 года.

А.И. Херсонцев также привел показательную статистику по профилактическим визитам: «если за второе полугодие 2021 года было совершено 40,8 тыс. таких визитов, то за полгода 2022 года их проведено уже 157,6 тыс. Это лишь на 25 процентов меньше, чем число проверочных мероприятий, проведенных в стране за этот же период» и пояснил: «при этом все профилактические мероприятия для бизнеса носят исключительно добровольный характер – они не могут проводиться без согласия предпринимателя. И при проведении, например, профилактического визита инспектор не вправе требовать предоставить документы, не может наложить наказание» (там же).

²¹¹ Говоря об обратной связи, следует также упомянуть, что продолжается развитие соответствующего взаимодействия через удобные для граждан и бизнеса электронные площадки: например, в 2022 году «на портале госуслуг запущен сервис, с помощью которого бизнесмены и граждане могут сообщить о нарушениях моратория на проверки», введенного Правительством Российской Федерации с 10 марта 2022 года (при этом Правительство, по словам Д.Ю. Григоренко, исходило из «необходимости обеспечить баланс между снижением нагрузки на бизнес в сегодняшних условиях и минимизацией рисков угрозы вреда жизни и здоровью граждан, а также безопасности страны»). См.: Дмитрий Григоренко: Правительство продолжает снижать административную нагрузку на граждан и бизнес. Материал на сайте Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2022 года. Электронный ресурс. <http://government.ru/news/45313/>. Дата обращения – 21 августа 2022 года.

государственно-правового (конституционно-правового) осмысления государственного контроля (надзора) достаточно четко прослеживаются позиции, отражающие неразрывную взаимосвязь и синтетическое единство государственного контроля (надзора) в различных его аспектах и государственного управления в целом. С учетом этого предлагаемое нами рассмотрение государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системном единстве во взаимосвязи с вопросами совершенствования и повышения качества государственного и муниципального управления в современной России²¹² опирается на давние государственно-правовые традиции в отечественной правовой науке и практике государственного строительства.

В Российской Федерации конституционно-правовое осмысление государственного контроля (надзора) и практические подходы к его организации существенным образом эволюционировали: отказавшись от советского видения государственного контроля, «окрашенного» единственной господствовавшей идеологией, административно-командной экономической системой и директивным планированием, мы пришли к контролю и надзору, ориентированному на права, свободы и законные интересы лиц, в отношении которых он осуществляется, имеющему своей целью помощь этим лицам и получение от них эффективной обратной связи, что соответствует приоритету их свободной экономической и иной деятельности в рамках конституционного строя России и современного конституционализма как такового. В настоящее время акцент в государственном контроле и надзоре делается на профилактику, основной целью выступает обеспечение безопасности граждан и организаций, **принципиальным же новшеством является становление новой модели государственного контроля, которую можно охарактеризовать как сервисную, партнерскую.**

²¹² См., например: *Спиридонов А.А.* Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5. С. 33 – 45; *Спиридонов А.А.* Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 6. С. 48 – 58 и др.

2.2. Общественный контроль: эволюция взглядов в контексте российского конституционализма и значимость для правового государства

Современное гражданское общество как важный конституционно-правовой феномен, пожалуй, немыслимо без развитого общественного контроля. На настоящем этапе эволюции государственного управления и муниципального управления в Российской Федерации, который характеризуется их все возрастающей ориентированностью на потребности и ожидания граждан, на обеспечение наилучших условий для реализации прав и свобод личности, конституционно-правовая значимость общественного контроля и его взаимосвязь с народовластием, реализацией власти народа и права граждан на участие в управлении делами государства не вызывают сомнений²¹³.

Особое значение это приобретает в свете практического внедрения концепции «Государства для граждан», которую Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин характеризует как новую культуру государственного управления в нашей стране, при этом «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»²¹⁴.

Взгляды – как доктринальные, так и практические, в том числе в законодательном аспекте – на общественный контроль в его соотношении с общим контекстом российского конституционализма определенным образом эволюционировали в сторону констатации его неразрывной связи с

²¹³ Т.Н. Михеева приводит два весьма точных суждения по этому поводу, соглашаясь с их справедливостью: «В.В. Комарова... говоря об общественном контроле, связывала его и обязательность его результатов с учредительным характером власти многонационального народа, рассматривая именно его в качестве основного субъекта общественного контроля» (см.: *Комарова В.В. Учредительная власть и формы ее реализации // Современное общество и право. 2011. № 1. С. 13 – 19*), а «А.С. Кузнецов также называет народ Российской Федерации субъектом общественного контроля в широком смысле (см.: *Кузнецов А.С. Субъекты общественного контроля в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2011. № 6. (78). С. 61*). Приводится по: *Михеева Т.Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С. 178*.

²¹⁴ См., например: Мишустин назвал «Государство для граждан» новой культурой госуправления. Материал ТАСС от 1 февраля 2022 года. Электронный ресурс. <https://tass.ru/obschestvo/13584589>. Дата обращения – 10 августа 2022 года.

функционированием гражданского общества и признания важности его большей институционализации и законодательной регламентации.

По нашему убеждению, Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» стал весьма важной вехой на пути становления и институционализации общественного контроля в нашей стране, в том числе как важного конституционно-правового института и действенного механизма обеспечения конструктивного диалога государства и гражданского общества.

В диссертационных исследованиях даже высказывается точка зрения, что «до июля 2014 года говорить о поступательном, планомерном развитии правового регулирования общественного контроля, к сожалению, было нельзя»²¹⁵.

Обратимся к анализу ряда точек зрения исследователей, которые, на наш взгляд, позволяют продемонстрировать эволюцию правовых, прежде всего конституционно-правовых подходов к общественному контролю, его роли и функциям в последние два десятилетия.

В начале 2000-х годов, в условиях отсутствия основополагающего специального законодательного акта об общественном контроле, наблюдалось определенное смешение понятий общественного и гражданского контроля – последний некоторые исследователи рассматривали как базовый термин, включая в его содержание, к примеру, общественное наблюдение. Так, высказывались следующие суждения: «гражданский контроль за работой органов власти является базовым элементом демократии. Общество, предоставляя власти полномочия и ресурсы, имеет все основания для того, чтобы контролировать их целевое использование. Но общественное наблюдение необходимо не только обществу: в нем заинтересовано и государство, и органы местного самоуправления, и бизнес-структуры», при этом отмечалось, что «гражданский контроль за работой органов

²¹⁵ Авдеева А.И. Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2017. С. 4.

Названный исследователь также отмечает относительно периода до принятия вышеуказанного федерального закона: «процесс принятия правовых актов в сфере общественного контроля был хаотичен: нередко законодатель детально регулировал незначительные вопросы, оставляя без внимания концептуальные проблемы, нормы принятых правовых актов в части осуществления общественного контроля зачастую не согласовывались между собой» (Авдеева А.И. Указ. соч. С. 4).

власти представляет собой классическую демократическую процедуру. Более того, данная процедура является одной из основ демократического устройства»²¹⁶.

Впоследствии законодатель дал совершенно четкий ответ на вопрос о соотношении понятий общественного контроля и общественного наблюдения – второе является *целью* первого (согласно части 1 статьи 4 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» под общественным контролем в этом Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая *в целях наблюдения (курсив наш – А.С.)* за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений).

В ряде научных работ понятия общественного и гражданского контроля рассматривались как равнозначные, между ними, по сути, ставился знак тождества. Например, Е.В. Киричёр использует конструкцию «гражданский (общественный) контроль», исследуя их как синонимичные. Он пишет: «нередко общественный контроль отождествляется с гражданским контролем. Эта позиция представляется нам убедительной...», «гражданский (общественный) контроль необходимо рассматривать как процесс, при котором гражданское общество участвует в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства, осуществляет проверку и постоянное наблюдение за ее реализацией, проводит мониторинг, гражданские исследования и расследования, гражданскую экспертизу, а также участвует в решении иных общественно значимых вопросов на всех уровнях с целью побудить власть встать на позицию признания человека, его прав и свобод высшей ценностью»²¹⁷. Представляется, что приведенное

²¹⁶ Бойко Ю.А., Смирнова Е.А., Соколов А.В. Гражданский контроль за работой органов власти. Ярославль: ЯРОО «ЦСП». 2003. С. 4, 5.

²¹⁷ Киричёр Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9 (34). С. 1095, 1096.

определение рассматриваемого вида контроля является излишне широким, поскольку в него включается помимо собственно контрольной также деятельность, признаками контроля непосредственно не обладающая. Например, названный автор включает в содержание контроля участие общества в определении основных направлений государственной политики, а также в решении иных общественно значимых вопросов, однако, как известно, формы такого участия могут совпадать с формами непосредственного народовластия как таковыми – участие в решении указанных вопросов возможно посредством выборов и референдумов, что, безусловно, гораздо шире нежели только контроль, поскольку является реализацией высших форм непосредственного выражения власти народа. Ввиду этого в рамках предлагаемых определений не должно происходить отождествление власти народа и общественного контроля. В остальном же предложенное раскрытие содержания общественного контроля несомненно заслуживает внимания, однако отождествление гражданского и общественного контроля, основанное, по сути, на понимании того, что таковой осуществляется со стороны гражданского общества (и потому «гражданский» и «общественный» совпадают), представляется не вполне убедительным. Термин «общественный» составляет логический разграничительный ряд с терминами «государственный» и «муниципальный», охватывая вместе с ними три ключевых комплексных²¹⁸ вида контроля, различаемых по субъектам, их осуществляющим – общество (и соответствующие институты гражданского общества), государственные органы, органы местного самоуправления и т.д. (и соответствующие должностные лица). Поэтому понятие общественный контроль представляется более корректным.

При этом с названным автором можно согласиться в том, что действия в плоскости общественного контроля имеют своей целью «повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного

²¹⁸ Комплексных в том смысле, что каждый из них охватывает целый комплекс субъектов, которые их осуществляют – соответственно субъектов общественного контроля, государственных органов и их должностных лиц, органов местного самоуправления и их должностных лиц (в предусмотренных законодательством случаях – также государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных или муниципальных учреждений).

самоуправления, государственных и муниципальных организаций и учреждений, а также должностных лиц указанных органов и организаций в процессе выработки и реализации ими государственной политики»²¹⁹.

Предпринимались попытки и более широкого осмысления общественного контроля с позиций его значимости в структуре социальных коммуникаций. «Общественный контроль» – пишет Р.Э. Арутюнян – «представляет собой своего рода «точку сборки», воплощающую наивысшую форму конструктивной социальной активности посредством ее упорядоченной реализации через публично-правовой механизм»²²⁰. Подход весьма интересен, вместе с тем, на наш взгляд, не стоит использовать превосходную степень, поскольку такая формулировка означает рассмотрение общественного контроля как «наивысшей» социальной активности даже по отношению к участию в свободных выборах и референдуме, что не соотносится с конституционным подходом именно к ним как к высшим выражениям власти народа и, соответственно, «конструктивной социальной активности».

При этом названный автор исходит из категорического противопоставления на функциональном уровне гражданского общества и государства: «субстанциональной характеристикой общественного контроля является дихотомия самоорганизации населения – формы деятельности гражданского общества и государственной политики по реализации контрольной функции управления – формы деятельности государства. В общественном контроле объединены два начала, чье взаимодействие теоретики гражданского общества описывают как конкуренцию и противостояние – институт гражданского общества и институт государства»²²¹. Полагаем, что подобное противопоставление следует преодолевать, как раз напротив, **конструктивный, созидательный потенциал общественного контроля следует рассматривать как служащий обеспечению синергии совместных эффективных усилий гражданского общества и государства в лице единой системы публичной**

²¹⁹ Киричѣк Е.В. Указ. соч. С. 1096.

²²⁰ Арутюнян Р.Э. Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь. 2011. С. 42.

²²¹ Арутюнян Р.Э. Указ. соч. С. 42.

власти, направленных на решение важнейших вопросов жизни общества, удовлетворение потребностей социума, обеспечение прав, свобод и законных интересов личности.

С политологической точки зрения исследователи определяют общественный контроль «как процесс, состоящий из публичных актов, осуществляемых независимыми гражданами, их представителями, а также негосударственными и некоммерческими организациями, с целью сопоставления задекларированных целей, стандартов, функций и фактической ситуации. Результаты общественного контроля становятся предметом для рассмотрения соответствующих государственных органов с целью принятия управленческих решений»²²². Юридическая точность предлагаемой дефиниции остается дискуссионной, однако стоит отметить весьма правильный акцент на важности обратной связи – реакции органов публичной власти на результаты общественного контроля. При этом можно встретить такие рассуждения: «гражданский общественный контроль является практикой постоянной подотчетности в сферах легитимного принуждения»²²³. Здесь мы видим конструкцию «гражданский общественный контроль», самоценность которой и наличие действительных отличий от собственно общественного контроля вызывают сомнения.

Политологи также справедливо отмечают, что общественный контроль «предопределяет ту основу, благодаря которой значительная часть населения будет демонстрировать доверие граждан к институтам государственной власти»²²⁴. В самом деле, роль действенного и эффективного общественного контроля в повышении доверия общества к деятельности публичной власти весьма велика.

По мнению О.С. Забраловой, «общественный контроль с точки зрения его характеристики можно рассматривать как особый вид публичного контроля, существенно отличающийся от государственного контроля и всех его подвидов. В

²²² Карастелев В.Е. Институционализация общественного контроля в системе правосудия и правоохранительной деятельности в современной России. Дисс. ... канд. полит. наук. Москва. 2015. С. 9.

²²³ Карастелев В.Е. Указ. соч. С. 13.

²²⁴ Селиванова Е.С. Институционализация общественного контроля в сфере публичной политики в постсоветской России. Дисс. ... канд. полит. наук. Воронеж. 2014. С. 16 – 17.

связи с этим он представляет собой системную деятельность институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению соответствия требованиям законодательства и интересам общества деятельности органов государственной власти и коррекцию выявленных отклонений путем обращения в уполномоченные государственные органы, а также к общественному мнению. В отличие от государственного контроля осуществление общественного контроля не предполагает наличие у его субъектов государственных полномочий, а их решения носят рекомендательный характер»²²⁵. Эта точка зрения интересна тем, что в качестве родового понятия выступает категория публичного контроля, которая, как следует из анализа формулировок названного автора, объединяет и общественный, и государственный контроль. Кроме того, общественный контроль О.С. Забралова рассматривает как «системную деятельность» и институтов гражданского общества, и отдельных граждан. Это – концептуальное видение названного автора, поскольку следует четкое уточнение: «гражданский контроль является составной частью общественного контроля. По своей природе он представляет собой контроль отдельных граждан за деятельностью государственных органов и должностных лиц»²²⁶. Представляется, что с теоретико-методологических позиций весьма дискуссионным остается вопрос, можно ли считать контроль со стороны отдельного гражданина (то, что в цитируемом исследовании именуется гражданским контролем) по своей природе именно *публичным* контролем, видом которого называется общественный контроль (как мы с соавтором отмечали ранее, «отдельный индивид не способен эффективно реализовать механизм общественного контроля, поэтому происходит объединение граждан в социальные группы (общественные объединения) со схожими интересами»²²⁷). Вместе с тем, эта точка зрения, несомненно, представляет научный интерес.

²²⁵ Забралова О.С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2012. С. 8 – 9.

²²⁶ Забралова О.С. Указ. соч. С. 9.

²²⁷ Евсиков К.С., Спиридонов А.А. К вопросу о конституционно-правовых основах гражданского общества в Российской Федерации // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2017. № 2-2. С. 63.

Полагаем, что понимания гражданского контроля в смысле граждан как субъектов его осуществления и общественного контроля в смысле объединений граждан – институтов гражданского общества как субъектов его осуществления можно «примирить» и гармонизировать через более общее понимание, восходящее к основному коллективному субъекту – многонациональному народу Российской Федерации, который, будучи источником власти и носителем суверенитета осуществляет общественный контроль через указанных субъектов, выступающих как его составные части. Например, Т.Н. Михеева справедливо, на наш взгляд, обращает внимание на то, что «главный конституционный субъект – народ – охватывает такие элементы, как граждане, группы граждан, объединения граждан, т.е. институты гражданского общества, интересы которых в конечном счете и должен защищать общественный контроль»²²⁸.

Предлагалось также следующее определение: «общественный контроль, с одной стороны, представляет собой особый процесс социального поведения людей и поддержания порядка, с другой – активное правомерное поведение граждан государства, выражающееся в индивидуальной и коллективной юридической деятельности по предупреждению правонарушений и злоупотреблений властью в сфере государственного управления»²²⁹. Данное видение имеет явный «правоохранительный» уклон и смещает акцент в сторону деятельности в сфере превенции правонарушений, что не является собственным содержанием общественного контроля, который ни в коей мере не должен подменять собой деятельность системы правоохранительных органов в рамках их исключительных полномочий. Именно поэтому федеральный законодатель в дефиниции общественного контроля акцентировал внимание на наблюдении за деятельностью органов и организаций, осуществляющих публичные функции, и на общественной проверке, анализе и общественной оценке издаваемых ими актов и принимаемых решений, а не на «поддержании порядка». Безусловно, в общеправовом смысле общественный контроль действительно нацелен на

²²⁸ Михеева Т.Н. Указ. соч. С. 178.

²²⁹ Старчикова В.В. Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2014. С. 8.

создание условий для обеспечения конституционного правопорядка в государстве, но он достигает этого посредством собственных присущих ему форм, методов и способов, а не непосредственным осуществлением «юридической деятельности» по предотвращению правонарушений. Вместе с тем, в процитированном подходе ценно упоминание противодействия в рамках общественного контроля злоупотреблениям властью в сфере государственного управления. Общественный контроль призван в том числе способствовать повышению качества государственного и муниципального управления, их совершенствованию.

Также обратим внимание, что в некоторых исследованиях, относящихся к периоду после принятия Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», чувствуется влияние на научное осмысление конституционно-правовой природы общественного контроля тех подходов, которые воплотил федеральный законодатель, поскольку, как справедливо отметил С.М. Зубарев, вступление в силу названного Федерального закона «открыло новую страницу в развитии контрольной деятельности граждан и институтов гражданского общества»²³⁰. Как подчеркивают исследователи, этот Федеральный закон «позволяет гражданам, институтам гражданского общества реализовать свое право контролировать властные структуры»²³¹.

В.В. Гриб, в работах которого весьма подробно и всесторонне рассматриваются различные аспекты общественного контроля и который имел самое непосредственное отношение к формированию его законодательных основ, признает, что нормативное закрепление понятия общественного контроля в вышеуказанном федеральном законе «является большим достижением в развитии института общественного контроля, поскольку отражает желание законодателя придать исследуемому институту полноценную правовую форму»²³².

²³⁰ Зубарев С.М. Вопросы теории и правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов публичной власти Российской Федерации // Вопросы правоведения. 2015. № 3. С. 75.

²³¹ Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С. 19.

²³² Гриб В.В. Правовое развитие общественного контроля в сфере образования и науки // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4. С. 3.

А.И. Авдеева, анализируя понимание общественного контроля, приходит к выводу, что «в доктринальных и легальном определениях общественного контроля зачастую происходит «смещение» механизмов и целей его осуществления, что ведет к сужению понятия общественного контроля и его неверной смысловой интерпретации» и, основываясь на этом, предлагает «усовершенствовать легальную дефиницию, установив, что под общественным контролем понимается вид контроля, основанный на добровольной деятельности граждан лично и (или) в составе общественных объединений, негосударственных некоммерческих организаций, консультативно-совещательных общественных органов, иных институтов гражданского общества и направленный на совершенствование государственного и муниципального управления, устранение выявленных в ходе него нарушений, в том числе путем установления соответствия деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (далее также – органы и организации, осуществляющие публичные полномочия), нормативным требованиям, целям и задачам функционирования публичной власти»²³³. Предлагаемое названным автором законодательное определение представляется не вполне отвечающим требованию юридической определенности нормы, поскольку содержит понятия и процедуры, требующие дополнительного раскрытия (например, что конкретно имеется в виду под «требованиями, целями и задачами функционирования публичной власти», и как именно следует устанавливать соответствие им

Следует также отметить, что в работах названного исследователя высказывается и некоторая критика решений, принятых законодателем при формулировании норм Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», которая заслуживает серьезного конституционно-правового внимания. Например, В.В. Гриб отмечает, что «нормативное закрепление системы субъектов общественного контроля в полной мере не отражает всей полноты и разнообразия субъектов, осуществляющих общественный контроль, и таким образом противоречит сложившейся правовой действительности» и весьма подробно аргументирует эту точку зрения (См.: *Гриб В.В.* Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13 – 16). Согласимся с постановкой вопроса о том, что нормы названного Федерального закона могут быть в дальнейшем усовершенствованы с учетом фактически складывающихся отношений и позитивных практик в сфере общественного контроля, который в нашей стране продолжает развиваться.

²³³ *Авдеева А.И.* Указ. соч. С. 9 – 10.

деятельности указанных органов и организаций?). Вместе с тем, прямое указание на то, что общественный контроль направлен на совершенствование государственного и муниципального управления, по нашему мнению, заслуживает внимания и поддержки, поскольку однозначно демонстрирует конструктивную плоскость взаимодействия гражданского общества и публичной власти и служит преодолению их противопоставления, которое пока имеет довольно сильные позиции в конституционно-правовом дискурсе. Обратим в этой связи внимание на конструктивную позицию А.Г. Головина, который пишет о важности и перспективности «(как в пространстве научного поиска, так и в законотворческом процессе и правоприменении) полноценного синтеза двух рассматриваемых феноменов государственно-правовой действительности – гражданского общества и публичной власти, основанного на органическом единстве их целей, задач, принципов и механизмов взаимодействия в рамках современного конституционализма», ввиду чего, по мнению названного автора, «необходимо преодоление искусственной разобщенности этих столпов организации социума, искоренение идеи их противопоставления из современного менталитета и общественного правосознания»²³⁴. Мы с соавтором в свое время также отмечали, что, в частности, в правотворчестве целесообразно сосредоточиться на совершенствовании нормативной правовой базы отдельных элементов гражданского общества, например, на институте общественного контроля, и «данная деятельность в долгосрочной перспективе будет способствовать совершенствованию демократических механизмов государственного управления, а, как следствие, стабильности и процветанию Российской Федерации»²³⁵.

В настоящее время в статье 5 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закреплено, что одной из задач (отметим, что последней по порядку их перечисления – в пункте 7 части 2 указанной статьи) общественного контроля

²³⁴ См.: Головин А.Г. О взаимосвязи гражданского общества и публичной власти в контексте концепции делегирования власти народом // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 5. С. 81 – 82.

²³⁵ См.: Евсиков К.С., Спиридонов А.А. К вопросу о конституционно-правовых основах гражданского общества в Российской Федерации // *Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки*. 2017. № 2-2. С. 67.

является *повышение эффективности деятельности* (курсив наш – А.С.) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Возможно, в перспективе, при совершенствовании положений названного Федерального закона²³⁶ стоит более рельефно уже в самом определении общественного контроля (часть 1 статьи 4) показать его **направленность на совершенствование государственного и муниципального управления**²³⁷, а также указать это в перечне целей общественного контроля, например, дополнив часть 1 статьи 5 пунктом 4 следующего содержания: **«4) создание условий для совершенствования государственного управления и муниципального управления в Российской Федерации.»**. Предлагаемой цели будет логично соответствовать вышеназванная уже закреплённая задача (пункт 7 части 2 статьи 5).

Значимость общественного контроля для современного демократического правового социального государства неоспорима, с позиций конституционно-правовой науки она усматривается, прежде всего, во взаимосвязанности общественного контроля с наличием развитого гражданского общества и со всеми важнейшими основами конституционного строя Российской Федерации.

О.Е. Кутафин к основным требованиям конституционализма относил, в частности, народовластие, верховенство права, незыблемость прав и свобод личности, самостоятельность местного самоуправления²³⁸, подлинное обеспечение которых, на наш взгляд, предполагает институционально развитый

²³⁶ Отметим, что тема совершенствования положений названного Федерального закона имеет высокую востребованность в научном сообществе и вызывает весьма предметные правовые обсуждения. См., например: *Зубарев С.М.* Совершенствование правового регулирования общественного контроля // *Lex russica*. 2017. № 4 (125). С. 145 – 154.

²³⁷ При этом, отметим, специального раскрытия понятий государственного и муниципального управления может не потребоваться, поскольку их дефиниции закреплёны для целей Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», согласно пунктам 2 и 3 статьи 3 которого:

- государственное управление – деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- муниципальное управление – деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития.

²³⁸ *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 148.

общественный контроль, который в своей системной взаимосвязи с государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем выступает важным фактором соблюдения ключевого признака конституционного государства – его подчиненности праву. Кроме того, О.Е. Кутафин справедливо признавал особую роль гражданского общества и приводил мнение о том, что «конституционное государство может функционировать только в условиях гражданского общества, являющегося неотъемлемым атрибутом конституционного государства и гарантией его существования, поскольку только гражданское общество обладает способностью контроля за властью»²³⁹.

Можно также в целом согласиться, что «гражданское общество, используя свой внутренний потенциал и закономерности общественного развития, способно самоорганизовываться и предлагать наиболее эффективные меры, необходимые для решения общественно значимых проблем»²⁴⁰, отметив лишь, что не всегда можно говорить в данном контексте именно о *наиболее* эффективных мерах – таковыми они становятся, пожалуй, в результате конструктивного взаимодействия гражданского общества с публичной властью, обладающей необходимыми ресурсами и полномочиями для решения жизненно важных для общества вопросов.

В некоторых диссертационных исследованиях институты общественного контроля предстают как «выражение активности гражданского общества», а гражданское общество в свою очередь рассматривается как «неотъемлемый спутник правового государства»²⁴¹; отмечается, что «общественный контроль является особой формой взаимодействия государства и социума, которая возможна лишь при достижении последним определенного уровня развития, именуемого гражданским обществом»²⁴²; подчеркивается значение «общественного контроля как одной из объективных функций гражданского

²³⁹ См.: Боброва Н.А. Конституционный строй, гражданское общество, правовое государство // Советское государство и право: проблемы развития. Межвузовский сборник научных статей. Самара, 1992. С. 144. Приводится по: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 427.

²⁴⁰ Киричѣк Е.В. Указ. соч. С. 1099.

²⁴¹ Арутюнян Р.Э. Указ. соч. С. 10, 22.

²⁴² Крицкая М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты). Дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж. 2017. С. 16.

общества в его взаимодействии со структурами публичной власти»²⁴³; указывается на то, что «общественный контроль является имманентным институтом функционирования гражданского общества», при этом «обязательным условием эффективного функционирования общественного контроля является согласование интересов (приоритетов) государства и гражданского общества»²⁴⁴; акцентируется внимание, что «общественный контроль обеспечивает эффективное участие граждан в интересах гражданского общества»²⁴⁵; общественный контроль предлагается интерпретировать как «механизм наблюдения институтами гражданского общества за соблюдением законодательства субъектами публично-правовых отношений, основной целью которого является обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина»²⁴⁶ (отметим в отношении последней точки зрения, что изложенное вполне применимо и к частноправовым отношениям).

Таким образом, общественный контроль в отечественных правовых и политологических исследованиях неразрывно связывается в разносторонних аспектах с гражданским обществом, эффективным функционированием его институтов и его взаимодействием с публичной властью.

Важным элементом регулирования общественного контроля с точки зрения его ценностно-смысловых основ как конституционно-правового института и целенаправленного процесса деятельности, в которую вовлечены институты гражданского общества, являются принципы, воплощенные в соответствующих нормах права.

Представляется, что в статье 6 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», системно и последовательно излагающей принципы общественного контроля, отчетливо проявляют себя ключевые идеи, которые федеральный законодатель заложил в основу правовой регламентации основ рассматриваемого вида

²⁴³ Забралова О.С. Указ. соч. С. 8.

²⁴⁴ Соколова Т.Д. Становление и развитие института общественного контроля в Российской Федерации. Дисс. ... канд. полит. наук. Москва. 2017. С. 9 – 10.

²⁴⁵ Старчикова В.В. Указ. соч. С. 8.

²⁴⁶ Огнева Е.А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2015. С. 9.

контрольной деятельности и которые демонстрируют значимость этого контроля для демократического правового социального государства в тех значениях указанных основ конституционного строя, которые заложены в нормах главы 1 Конституции Российской Федерации (прежде всего в ее статьях 1 – 3, 6 и 7).

В частности, обращает на себя внимание последовательность изложения принципов – на первое место вынесен принцип приоритета прав и законных интересов человека и гражданина, что справедливо показывает *ориентированность всего регулирования общественного контроля на защиту прав и свобод личности*; затем расположены принципы добровольности участия в осуществлении общественного контроля, а также самостоятельности субъектов общественного контроля и их независимости от органов публичной власти и организаций, которые показывают *самоценный и самобытный характер общественного контроля как важной составляющей равноправного конструктивного диалога гражданского общества и государства*. Следующие три принципа содержат, по сути, ключевые требования к деятельности по осуществлению общественного контроля и обращены непосредственно к его субъектам как руководящие начала – это принципы публичности и открытости осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов; законности деятельности субъектов общественного контроля; объективности, беспристрастности и добросовестности субъектов общественного контроля, достоверности результатов осуществляемого ими общественного контроля (базовым здесь является принцип законности, носящий характер общеправового принципа).

Анализ этих и остальных закрепленных в названной статье принципов общественного контроля²⁴⁷ показывает их рациональность и

²⁴⁷ К остальным относятся следующие принципы (*курсив наш – А.С.*):

обязательность рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, *итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля*, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, *учет* указанными органами и организациями *предложений, рекомендаций и выводов*, содержащихся в этих документах; *многообразие форм* общественного контроля;

сбалансированность – законодатель стремится к обеспечению беспрепятственной деятельности всех вовлеченных сторон (субъектов общественного контроля, органов публичной власти и организаций, осуществляющих отдельные публичные функции, а также политических партий ввиду особого характера и направленности их деятельности среди всех видов общественных объединений) на основе разумных правовых презумпций (включая презумпцию добросовестности деятельности органов публичной власти, что очень важно, поскольку необходимо исходить из того, что система этих органов действует легитимно, в рамках своих законных полномочий и ориентирована на обеспечение конституционного правопорядка в стране, воплощение гарантий и защиту прав и свобод, а потому общественный контроль ни в коей мере не должен иметь какого бы то ни было, условно говоря, «обвинительного уклона» по отношению к органам публичной власти).

Таким образом, система принципов общественного контроля является рациональной с правовой и аксиологической точек зрения, и ее четкое закрепление в законе – существенный шаг на пути правового оформления институциональных основ общественного контроля в контексте современного российского конституционализма.

Вместе с тем, имеется и определенное пространство для развития указанных принципов (в их взаимосвязи с принципами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля), в связи с чем полагаем возможным высказать следующие идеи для научной правовой дискуссии и возможного воплощения в случае дальнейшего совершенствования положений норм рассматриваемого Федерального закона.

недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания *неправомерного воздействия* на указанные органы и организации;

презумпция добросовестности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль;

недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий;

соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, *исключающей возможность влияния решений политических партий* на осуществление общественного контроля.

Во-первых, считаем целесообразным рассмотреть вопрос о **закреплении в законе принципа системного единства общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля**, который мы считаем исключительно важным конституционно-правовым принципом организации всей контрольно-надзорной деятельности в стране²⁴⁸. С юридико-технической точки зрения соответствующая норма могла бы быть сформулирована в новой части 2 статьи 6 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (а действующие положения стали бы частью 1 указанной статьи – для того, чтобы не нарушать изначально заложенную законодателем логику перечисления принципов, а также ввиду того, что новый предлагаемый принцип выступает, по сути, в качестве межотраслевого или межинституционального принципа права, играющего роль «связующего звена» с законодательством о других видах контроля).

В случае воплощения этой идеи следует сформулировать в том числе *соответствующие дополнения* в главу 2 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», статью 3 Федерального закона от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле», а также проработать иные *корреспондирующие изменения* в законодательные акты. Стоило бы подумать и об *усилении элементов общественного контроля в рамках механизмов государственного и муниципального контроля*, например, путем внедрения широких практик участия представителей общественности (к примеру, общественных инспекторов) в соответствующих контрольных мероприятиях, общественных слушаний по дальнейшим направлениям развития контрольно-надзорной деятельности и т.д.

Во-вторых, в число принципов общественного контроля целесообразно было бы **включить принцип личного ответственного отношения к участию в**

²⁴⁸ См. подробнее: Спиридонов А.А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. 2022. Т. 75. № 6. С. 48 – 58.

таковом (о важности чего также уже шла речь²⁴⁹). По смысловому содержанию и с юридико-технической точки зрения его можно было бы объединить с принципом добровольности участия в осуществлении общественного контроля, например, изложив действующий пункт 2 статьи 6 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в следующей редакции: **«2) добровольность участия в осуществлении общественного контроля и личное ответственное отношение к участию в его осуществлении;»**.

В-третьих, полагаем целесообразным в перспективе рассмотреть вопрос о закреплении **нацеленности на дальнейшее развитие форм общественного контроля**, исходя из того, что форматы и способы конструктивного диалога гражданского общества и государства должны совершенствоваться. В части 1 статьи 18 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» уже заложена весьма прогрессивная норма, согласно которой общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих данному Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. То есть, перечень оставлен законодателем открытым²⁵⁰, что следует приветствовать с учетом тенденций развития информационного общества, дальнейшей цифровизации и других актуальных трендов развития форматов взаимодействия общества и публичной власти. В этой связи

²⁴⁹ Напомним, предлагалось рассматривать с конституционно-правовой точки зрения **«ответственный общественный контроль**, в рамках которого члены общества ответственно относятся к вверенным им контрольным функциям, стремятся не к критике власти ради самой критики, а к **конструктивным результатам контроля**, который тем самым получает **нацеленность на выработку предметных и реальных предложений и рекомендаций по улучшению реализации органами публичной власти своих функций в интересах населения**». См.: *Спиридонов А.А.* Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5. С. 39.

²⁵⁰ Более того, в части 2 статьи 4 рассматриваемого Федерального закона указано, что общественный контроль может осуществляться как в формах, предусмотренных этим Федеральным законом, так и в иных формах, предусмотренных другими федеральными законами; при этом субъекты общественного контроля могут наделяться иными правами и нести иные обязанности помимо предусмотренных этим Федеральным законом.

представляется целесообразным в перспективе изложить пункт 8 статьи 6 рассматриваемого Федерального закона в следующей редакции: «8) многообразие **и развитие** форм общественного контроля;».

Здесь обозначены некоторые направления возможного совершенствования правовой регламентации принципов, лежащих в основе организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации, которые предлагаются для дальнейшего научного обсуждения. При этом автор уверен в том, что их реализация могла бы способствовать дальнейшему совершенствованию законодательной регламентации и практики общественного контроля в нашей стране.

Кроме того, подчеркнем, что в целом тематика общественного контроля как одного из важнейших элементов конструктивного взаимодействия гражданского общества и единой системы публичной власти, служащего практическому претворению в жизнь идеалов демократического правового социального государства, составляющих основы конституционного строя России, заслуживает самого серьезного внимания, в том числе в научно-доктринальной плоскости российского конституционного права. Ввиду этого 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.

2.3. Комплексное реформирование государственного и общественного контроля: отечественный опыт законодательного регулирования и конституционно-правовой практики

Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации за последние десятилетия прошла серьезный путь комплексного реформирования, обусловленного развитием идей, принципов и подходов, лежащих в ее основе и отражающих приоритеты во взаимоотношениях государства, общества, бизнеса и отдельных граждан. Старт этапам реформы контрольно-надзорной деятельности давался на самом высоком государственном уровне: соответствующие тезисы звучали в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и иных системно значимых выступлениях Главы государства, оформлялась поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, что демонстрирует особое внимание государства к развитию исследуемой нами сферы деятельности и соответствующего законодательства.

В последние годы очень высок исследовательский интерес к различным аспектам реформы контроля и надзора, что легко заметить по активной публикации научных работ по данной тематике²⁵¹. В частности, весьма правильным исследовательским ракурсом нам видится постановка вопросов о взаимосвязи с реформой контрольно-надзорной деятельности реформ в иных сферах осуществления государственной власти, например, судебной реформы²⁵². Вместе с тем, проблематика происходящих процессов и предпринимаемых государством в лице федерального законодателя и федеральных органов

²⁵¹ См., например: *Кванина В.В.* Реформа контрольно-надзорной деятельности и вопросы правового регулирования антимонопольного контроля за соблюдением хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства // Конкурентное право. 2020. № 2. С. 37 – 41; *Соболева Ю.В.* К вопросу о понятии административного принуждения в условиях реформы контроля и надзора // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 49 – 51; *Агамагомедова С.А.* Административные барьеры для бизнеса: минимизация в условиях реформы государственного контроля и надзора // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 6 – 9; *Тихомирова Л.А.* Реформа контрольно-надзорной деятельности («регуляторная гильотина») в сфере промышленной безопасности // СПС КонсультантПлюс. 2021 и др.

²⁵² См. весьма интересное издание: Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей / Р.Ю. Батршин, Н.И. Бурмакина, Н.Д. Бут и др.; отв. за выпуск А.И. Стахов. М.: РГУП, 2018. 164 с.

исполнительной власти, ответственных за соответствующую сферу, усилий по совершенствованию регулирования и практической организации контроля и надзора заслуживает глубоких исследований с конституционно-правовых позиций с учетом неразрывной связи контрольно-надзорной деятельности с приоритетами государственного строительства и совершенствования государственного управления в стране.

Особенностью конституционно-правового исследования пути комплексного реформирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации является соотнесение принимаемых законотворческих решений и практических мер в рамках реформы **с конституционными положениями, ценностями и приоритетами**, определяющими магистральные направления государственного строительства, совершенствования государственного и муниципального управления и социально-экономического развития страны в русле концепции современного конституционализма. Анализ развития подходов к регламентации и организации контрольно-надзорной деятельности в нашей стране показывает, что **ориентированность на конституционные положения и ценности возрастает по мере развития законодательной базы государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.**

Рассмотрим ряд этапов комплексного реформирования контрольно-надзорной деятельности, взяв за отправную точку начало 90-х годов прошлого века, когда происходило становление в целом новой правовой системы постсоветской России.

Оговоримся, что предлагаемая периодизация в известной степени условна, и иными исследователями всегда может быть предложена и аргументирована иная разбивка на этапы. Но наш подход обусловлен в том числе эволюцией отражения в законодательстве в сфере контроля и надзора конституционных ценностей и приоритетов, лежащих в основе соответствующих видов контроля и надзора (что наглядно видно, в частности, в закрепляемых определениях основных понятий и принципах организации соответствующей деятельности).

Первый этап – до 2001 года. 1990-е годы в целом можно охарактеризовать как этап становления нового российского законодательства в условиях отказа от многих институтов и подходов советского периода, смены концепций (прежде всего, утверждения концепций конституционализма, парламентаризма, правового государства). Происходил поиск основных законодательных подходов, в том числе к организации государственного контроля и надзора, ввиду чего нельзя считать равномерным и системным развитие соответствующей законодательной базы. Если, к примеру, прокурорский надзор получил в достаточной степени систематизированную нормативную основу, то регулирование государственного контроля в различных сферах деятельности развивалось в некотором смысле sporadически. Следует согласиться, что «до 2001 г. в Российской Федерации нормативно-правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности осуществлялось фрагментарно»²⁵³.

Базовым актом, регламентирующим прокурорский надзор²⁵⁴, стал Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации»²⁵⁵, согласно положениям которого в изначальной редакции 1992 года прокуратура осуществляла надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов (и сферы прокурорского надзора были перечислены именно через формулировку «за исполнением законов»). Отметим, что на примере изменений его формулировок очень наглядно видна эволюция ценностного подхода, в том числе под влиянием конституционных идей – от исключительного использования указанной формулировки, акцентирующей внимание на исполнении законов как таковом (как некой самодовлеющей категории), законодатель пришел к прокурорскому надзору за «соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (формулировка появилась в редакции 1995 года;

²⁵³ Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34 – 46. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

²⁵⁴ Хотя прокурорский надзор и не является основным предметом нашего исследования, позволим себе немного остановиться на нем с тем, чтобы показать очевидную эволюцию отражения конституционных ценностей в базовом определении его содержания, что довольно иллюстративно в контексте всего понимания контроля и надзора.

²⁵⁵ Закон Российской Федерации от 17 января 1992 года № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (Российская газета, № 39, 18.02.1992), а с 1995 года Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (Российская газета, № 229, 25.11.1995).

причем прямо указывалось, что закон излагается в новой редакции в связи с принятием Конституции Российской Федерации²⁵⁶) и к единой формулировке «надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» в действующей редакции.

В 1990-х годах принимались законодательные акты, регулирующие отношения по контролю в отдельных сферах деятельности. К таковым, в частности, относились следующие федеральные законы:

Федеральный закон от 20 июля 1998 года № 116-ФЗ «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам»²⁵⁷ (утратил силу), который устанавливал, что государственному контролю подлежит соответствие крупных расходов доходам физических лиц, обязанных уплачивать подоходный налог, приобретающих в собственность ряд видов имущества, или оказывающих финансовое содействие другим лицам в его приобретении; при этом содержание понятия такого контроля *не раскрывалось* в формате дефиниции;

Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»²⁵⁸, который (в соответствии с его изначальной редакцией) определил правовые основы мер по усилению государственного контроля за соблюдением порядка осуществления международных автомобильных перевозок по территории Российской Федерации грузовыми транспортными средствами или автобусами, принадлежащими как российским, так и иностранным перевозчикам, ответственность за нарушение установленного названным Федеральным законом порядка, а также права и ответственность органов и их должностных лиц, уполномоченных проводить контроль за соблюдением порядка осуществления международных

²⁵⁶ Статья 1 Федерального закона от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» (Российская газета, № 229, 25.11.1995).

²⁵⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 27.07.1998, № 30, ст. 3612.

²⁵⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.1998, № 31, ст. 3805.

автомобильных перевозок; при этом как таковой легальной дефиниции данного вида (или сферы) контроля в нормах закона *закреплено не было*;

Федеральный закон от 5 декабря 1998 года № 183-ФЗ «О государственном контроле за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки»²⁵⁹ (утратил силу), определявший правовые основы осуществления государственного контроля за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки, производимых в Российской Федерации и ввозимых в страну; определения соответствующего контроля *не давалось*;

Федеральный закон от 18 июля 1999 года № 183-ФЗ «Об экспортном контроле»²⁶⁰, установивший принципы осуществления государственной политики, правовые основы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области экспортного контроля; при этом в его изначальной редакции сразу *была дана легальная дефиниция* экспортного контроля как комплекса мер, обеспечивающих реализацию установленного названным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники.

Показанных законодательных актов рассматриваемого периода достаточно для аргументации следующего тезиса: в приоритеты законодательной политики Российской Федерации в период до 2001 года *не входили* четкое отражение принципов и ценностно-смысловой основы государственного контроля и надзора в целом, а также единых подходов к его определению и закрепление стремления к конструктивному диалогу с теми лицами, в отношении которых осуществляется контроль и надзор.

Не существовало в рассматриваемый период и четкой законодательной базы общественного контроля. Что касается муниципального контроля, то, например, в

²⁵⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 07.12.1998, № 49, ст. 5970.

²⁶⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, 26.07.1999, № 30, ст. 3774.

базовом законодательном акте в сфере местного самоуправления того периода – Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁶¹ (утратил силу) как таковое понятие «муниципальный контроль» не использовалось, хотя анализ его положений показывает, что нормы о контроле, осуществляемом муниципальными органами, присутствовали, в частности, речь шла о контроле за соблюдением уставов муниципальных образований, контроле за использованием земель на территории муниципального образования, контроле за исполнением местных бюджетов. Однако о должном развитии муниципального контроля в тот период, пожалуй, говорить не приходится.

На первом этапе – до 2001 года, как отмечают исследователи, «в законодательстве о контрольно-надзорной деятельности не устанавливались цели и задачи этого вида государственной деятельности, отсутствовали общие положения и принципы взаимоотношений между субъектами и объектами контрольно-надзорной деятельности, полномочия контрольно-надзорных органов не ограничивались рамками административных процедур, права физических и юридических лиц не обеспечивались какими бы то ни было гарантиями, за исключением общеправовых механизмов защиты прав граждан и организаций»²⁶². С такой характеристикой в целом стоит согласиться и – в ракурсе нашего исследования – добавить, что провозглашенные в Конституции Российской Федерации приоритеты и принципы не нашли должной степени отражения, раскрытия и конкретизации в текущем законодательстве того периода о контроле и надзоре.

Второй этап – до начала 2010-х годов. За отправную точку второго этапа взят 2001 год ввиду разработки и принятия Федерального закона от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»²⁶³

²⁶¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 28.08.1995, № 35, ст. 3506.

²⁶² Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34 – 46. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

²⁶³ Собрание законодательства Российской Федерации, 13.08.2001, № 33 (Часть I), ст. 3436.

(утратил силу). Этот нормативный акт, по сути, ознаменовал поворот в государственной законодательной политике к акцентированию внимания на важности обновления правовой основы контрольно-надзорной деятельности и выстраиванию ее на новых принципах, определяемых конституционными положениями.

В частности, в названном законе ценностно-смысловая основа была заложена уже в его преамбуле, согласно которой «настоящий Федеральный закон направлен на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственного контроля (надзора)». Это смещение акцентов в сторону большей правоохранительной – в смысле охраны и защиты прав и законных интересов подконтрольных субъектов хозяйственной деятельности – направленности соответствовало отмеченным нами выше конституционным приоритетам. Этот же подход получил некоторое раскрытие и в базовых положениях рассматриваемого закона, в который вносился ряд изменений до 2008 года. Уже в его статье 1 при определении предмета регулирования было указано, что закон «регулирует отношения в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», то есть сфера общественных отношений, составившая его предмет, обозначалась не как сфера самого контроля, а как сфера именно *защиты прав подконтрольных лиц*²⁶⁴, что соответствует конституционному приоритету обеспечения свободы предпринимательской и иной экономической деятельности в контексте ключевых принципов – рассмотрения человека и его прав как высшей ценности и приоритетов защиты достоинства личности, обеспечения условий для свободного развития человека в социальном государстве.

²⁶⁴ Это же подтверждается и закрепленным в статье 1 рассматриваемого утратившего силу Федерального закона положения о том, что этот закон не применяется к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов государственного контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и на них не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), а также к мероприятиям по контролю, проводимым в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по их инициативе. Из этого следовала его четкая ориентированность именно на защиту прав организаций и предпринимателей при их взаимодействии с должностными лицами и органами, осуществляющими государственный контроль (надзор).

В названном Федеральном законе, следует отметить, было сформулировано довольно четкое определение: под государственным контролем (надзором) понималось проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Стоит обратить внимание на сохранение преемственности до настоящего времени с данным концептуальным подходом в части взаимосвязи государственного контроля (надзора) с проверкой именно выполнения обязательных требований, закрепленных в нормативных правовых актах. При этом отметим, что дефиниция и основные нормативные положения касались только государственного контроля (надзора), о должной интеграции в соответствующее регулирование муниципального контроля речь не шла.

Обращают не себя внимание и заложенные в рассматриваемом законе принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) – именно так, а не в качестве принципов самого контроля (надзора) они были сформулированы в его статье 3. В числе таковых: презумпция добросовестности юридического лица или индивидуального предпринимателя; открытость и доступность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора); возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), нарушающих порядок проведения мероприятий по контролю и ряд иных.

Исследователи считают, что «с момента принятия Федерального закона № 134-ФЗ началось формирование нового самостоятельного административно-правового института государственного контроля (надзора)»²⁶⁵. Соглашаясь с этим,

²⁶⁵ Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34 – 46. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

отметим, что и в конституционно-правовом аспекте следует говорить о существенном этапе в эволюции осмысления и нормативного регулирования государственного контроля (надзора) во взаимосвязи с общей реформой государственного управления (все мы помним, что 2001 год – это время, когда Президент Российской Федерации В.В. Путин поставил масштабные задачи по принципиальному совершенствованию государственного и муниципального управления в нашей стране, ознаменовавшие серьезный поворот к укреплению суверенитета государства и повышению защищенности человека и общества, стабильности общественно-политической системы в целом).

Тенденции, заложенные вышеназванным законом 2001 года, продолжились с разработкой и принятием пришедшего ему на смену Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²⁶⁶, сфера применения которого, которая была определена в его статье 1, примечательна, во-первых, *двуетиной* формулировкой: было установлено, что этот закон регулирует отношения 1) в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и 2) защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (*напомним, в предшествовавшем ему законе был сделан акцент только на защиту*), а во-вторых, самим введением в нормативную плоскость специального законодательства о контроле *муниципального* контроля (*напомним, в предшествовавшем ему законе понятие муниципального контроля вообще не использовалось*²⁶⁷). Сформулированные в нем принципы защиты прав

²⁶⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249.

²⁶⁷ Этот факт в свою очередь обусловлен и появлением муниципального контроля в законодательстве о местном самоуправлении. В 2003 году первоначальной редакции действующего Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 06.10.2003, № 40, ст. 3822) понятие муниципального контроля также не использовалось, нормы в этой части сохраняли преемственность по отношению к вышеупомянутому предыдущему Федеральному закону от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако оно было введено в процессе внесения изменений. Так, например, Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 11.12.2006, № 50, ст. 5279) к числу вопросов местного значения поселения, установленных названным

юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (статья 3) в целом сохранили преемственность с аналогичными положениями закона 2001 года, при этом были дополнительно включены такие принципы, как преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и, соответственно, недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных данным Федеральным законом отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности, что позволяет говорить об усилении вектора на защиту прав²⁶⁸ и на снижение административной нагрузки на бизнес.

В аспекте законодательной регламентации общественного контроля следует отметить отсутствие в рассматриваемый период специального федерального закона, который системно регулировал бы основы названного вида контроля. Вместе с тем, следует отметить, что продолжающийся в середине 2000-х годов процесс становления и развития существенных институтов гражданского общества обусловил и появление в законодательстве более четких указаний на осуществление общественного контроля и его значимость. Так, в Федеральном законе от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, было отнесено осуществление *муниципального лесного контроля и надзора* (однако, муниципальный *надзор* просуществовал в нормативной терминологии законодательства о местном самоуправлении недолго, Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Собрание законодательства Российской Федерации, 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4590) он был исключен и более предметно регламентирован именно муниципальный *контроль*).

²⁶⁸ В исследованиях, в частности, отмечалось в отношении рассматриваемого закона 2008 года: «важной гарантией прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля является принцип добросовестности проверяемого лица. Это означает, что для привлечения к ответственности проверяемых лиц контролирующий орган должен доказать не только факт нарушения обязательных требований, но и вину проверяемого в нарушении требований нормативных актов» (Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 18 – 28. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс).

Федерации»²⁶⁹ было, например, закреплено, что Общественная палата Российской Федерации осуществляет в соответствии с названным Федеральным законом общественный контроль (контроль) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации, причем закреплено, что Общественная палата, в частности, путем указанного общественного контроля призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации. Очевидно, что общественный контроль воспринимается и трактуется законодателем как важный механизм обеспечения конституционно значимых ценностей.

Таким образом, на втором из выделенных нами этапов произошел своего рода идейный поворот к осознанию необходимости большей упорядоченности и институционализации *государственного контроля (надзора)* и становления *муниципального контроля* в русле защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, гарантирования конституционно-защищаемых ценностей. Вместе с тем, на данном этапе еще не состоялось системного оформления на законодательном уровне *общественного контроля* в Российской Федерации, хотя появляются признаки идейного движения в сторону осознания необходимости специального его законодательного регулирования на федеральном уровне.

Третий этап – 2010-е годы – разработка и принятие новых актов. Второе десятилетие XXI века для исследуемой нами сферы по праву можно считать периодом полноценного обновления современных законодательных основ

²⁶⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 11.04.2005, № 15, ст. 1277.

контрольно-надзорной деятельности в стране, включая общественный контроль. Это происходило в русле общей системной трансформации государственного и муниципального управления в соответствии с заданными векторами конституционно-правового развития. В начале 2010-х годов в научной литературе справедливо отмечалось, что «основной целью проводимой в Российской Федерации административной реформы наряду с формированием эффективного механизма государственного управления в России выступает создание принципиально новой системы взаимоотношений между государством в лице органов исполнительной власти и их должностных лиц, с одной стороны, и гражданином, гражданским обществом, предпринимательскими структурами – с другой»²⁷⁰.

Подчеркнем, что реформирование сферы контрольно-надзорной деятельности и обновление соответствующего законодательства происходили *в общем русле административной реформы в России*, выступая ее важной составной частью. Правительством Российской Федерации и профильными федеральными органами исполнительной власти была проведена огромная работа в единой логике совершенствования порядка, условий и удобных для граждан форматов предоставления государственных и муниципальных услуг (функций), разрешительной системы и собственно отношений в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также совершенствования правовых условий для осуществления общественного контроля институтами гражданского общества в нашей стране.

Напомним, что в целях реализации еще Указа Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах»²⁷¹ была создана Правительственная комиссия по проведению административной реформы (Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 года

²⁷⁰ Терещенко Л.К. Процедуры и гарантии, обеспечивающие участие физических и юридических лиц в их отношениях с органами публичной администрации. В издании: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

²⁷¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 28.07.2003, № 30, ст. 3046.

№ 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы»²⁷²), многолетняя деятельность которой в качестве координационного органа позволила использовать серьезнейшие наработки, в том числе для совершенствования контрольно-надзорной деятельности уже в рассматриваемый период.

В апреле 2015 года была создана подкомиссия по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы, первым ответственным секретарем которой довелось быть автору настоящих строк. Была проведена значительная работа, в том числе по подготовке важных методических документов²⁷³. Само название и функционал этой подкомиссии иллюстрируют высказанный нами тезис о комплексности подхода, избранного Правительством: в приоритет была поставлена именно системная работа по развитию и контрольных (надзорных), и разрешительных функций, рассматриваемая в общем русле административной реформы, призванной оптимизировать государственное управление, повысить его эффективность.

В настоящее время указанная Правительственная комиссия продолжает свою работу, ее основные задачи существенно обновлены с учетом принятого блока нормативных актов в сфере контрольно-надзорной деятельности и обязательных требований. В частности, в действующих нормах об указанной Правительственной комиссии отражено, что к ее основным задачам относится обеспечение согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также с заинтересованными организациями и общественными объединениями при проведении административной реформы, установлении и

²⁷² Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2003, № 31, ст. 3150.

²⁷³ Например, 9 сентября 2016 года были приняты Методические рекомендации по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности (были размещены на сайте <http://knd.ac.gov.ru>).

оценке применения обязательных требований в соответствии с Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»²⁷⁴.

В научных публикациях справедливо указывается на системную взаимосвязь этапов административной реформы в целом с этапностью совершенствования контрольно-надзорной деятельности и законодательства об обязательных требованиях, «регуляторной гильотины»²⁷⁵. Все это позволяет говорить именно о комплексном пути реформирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля во взаимосвязи с иными системными шагами по совершенствованию государственного и муниципального управления в целом.

Важно помнить и то, что, как отмечает Е.В. Масленникова, «реформа контрольно-надзорной деятельности является одним из 11 приоритетных направлений, утвержденных Советом по стратегическому управлению и проектной деятельности при Президенте РФ»²⁷⁶. В контексте рассмотрения нами реформирования контрольно-надзорной деятельности во взаимосвязи с обеспечением базовых конституционных ценностей важно подчеркнуть, что государство на протяжении многих лет уделяло именно *приоритетное* внимание этой сфере, последовательно разрабатывая программные документы (приоритетные программы, «дорожные карты» и т.д.), обозначавшие векторы движения по пути совершенствования государственного контроля (надзора).

Существенное внимание государства к комплексному реформированию сферы контрольно-надзорной деятельности в начале рассматриваемого периода показали разработка и принятие Федерального закона от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

²⁷⁴ Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5006.

²⁷⁵ См., например: *Осинцев Д.В., Домченко А.С.* Некоторые итоги нового этапа административной реформы: выводы и вопросы // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1. С. 6 – 10; *Правкин С.А., Смирнова В.В.* Новый этап административной реформы в России, или Что ожидать от «регуляторной гильотины»? // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 25 – 27; *Евдокимов А.С., Надежкина Г.П.* «Регуляторная гильотина», совершенствование системы обязательных требований как направления реформирования контрольной и надзорной деятельности России // Административное право и процесс. 2022. № 5. С. 19 – 23 и др.

²⁷⁶ *Масленникова Е.В.* Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть I) // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление (RUDN Journal of Public Administration). 2018. Т. 5. № 2. С. 135.

Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которым, в частности, были более четко разграничены сферы контроля и надзора, а также, например, отчетливо институционализирован и адресно закреплён в законодательстве о местном самоуправлении институт муниципального контроля (введена статья 17¹ «Муниципальный контроль» Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

2014 год ознаменовался принципиально значимым законодательным событием – **принятием специального законодательного акта об общественном контроле**, которое стало результатом длительной подготовки и проработки и показало возросшее внимание государства к конструктивному диалогу с институтами гражданского общества, осуществляющими данный вид контроля. Принятие Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не только ознаменовало четкую институционализацию этого исключительно важного института на уровне федерального законодательства, но и дало импульс к развитию регионального законодательства в сфере общественного контроля²⁷⁷.

С конституционно-правовой точки зрения принципиально значимой программной вехой в комплексном реформировании контрольно-надзорной деятельности стали задавшие идейные ориентиры и векторы реформы важные тезисы, прозвучавшие в **Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 года**. Глава государства, в частности, подчеркнул «надо максимально снять ограничения с бизнеса, избавить его от навязчивого надзора и контроля. Я сказал: именно навязчивого надзора и контроля» и поставил задачи: «каждая проверка должна стать публичной. В следующем году для этого запускается специальный реестр – с информацией о том, какой орган и с какой целью инициировал проверку, какие результаты получены. Это позволит отсеять немотивированные и,

²⁷⁷ См. подробнее, например: *Гриб В.В.* Развитие регионального законодательства в сфере общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 3 – 6.

ещё хуже, «заказные» визиты контролёров. Добавлю, что эта проблема актуальна не только для бизнеса, но и для бюджетных, муниципальных учреждений, социальных НКО. Надо, наконец, отказаться от самого принципа тотального, бесконечного контроля. Отслеживать ситуацию нужно там, где действительно есть риски или признаки нарушений. Ведь, понимаете, даже когда мы сейчас уже провели определённую работу по ограничениям, и эти ограничения работают вроде бы неплохо, но проверяющих органов так много, что если каждый из них хоть один раз придёт – всё, можно любую фирму закрывать. Правительство в 2015 году должно принять все необходимые решения по переходу к такой системе, системе ограничений, что касается проверок. Что касается малого бизнеса, предлагаю предусмотреть для него надзорные каникулы. Если предприятие приобрело надёжную репутацию, в течение трёх лет не имело существенных нареканий, то следующие три года плановых проверок в рамках государственного и муниципального контроля вообще не проводить. Конечно, речь не идёт об экстренных случаях, когда возникает угроза здоровью и жизни людей»²⁷⁸. Системная направленность соответствующего этапа реформы вполне очевидна: снижение контрольно-надзорной нагрузки и выработка более рациональных и обоснованных подходов.

Некоторые исследователи совершенно справедливо обращают внимание, что подход, ориентированный на поддержку предпринимательского сообщества, стал особенно важен именно в 2014 году в связи с тем, что после известных событий (образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя) возросло внешнее санкционное давление на российский бизнес *(конечно же, нельзя не провести параллели и с ситуацией 2022 года – теперь в еще большем масштабе)*. Так, Ю.А. Браташова пишет: «положение усугубилось, когда в связи с началом введения антироссийских санкций в 2014 г. и ответными санкциями РФ по части запрета импорта определенных групп товаров постепенно стала очевидной

²⁷⁸ См. текст Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 года на официальном сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://kremlin.ru/events/president/news/47173>. Дата обращения – 22 сентября 2022 года.

проблема отсутствия их отечественных аналогов, ставших привычными для потребительской корзины российских граждан. В связи с этим вновь возросла актуальность института поддержки предпринимательства в России, в том числе в отношении повышения уровня законности и безопасности в соответствующих сферах деятельности и снижения избыточности административного давления на бизнес, что в итоге привело к потребности в проведении третьего полномасштабного этапа реформирования контрольно-надзорной деятельности»²⁷⁹.

В Перечне поручений Президента Российской Федерации по реализации названного Послания было дано соответствующее приведенным тезисам поручение Правительству Российской Федерации обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих: применение при планировании и осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности, осуществляемой хозяйствующими субъектами; установление запрета на осуществление в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с 1 января 2016 г. в течение трёх лет плановых контрольно-надзорных мероприятий в отношении субъектов малого предпринимательства, у которых по итогам предшествующих трёх лет не выявлено существенных нарушений требований, установленных законодательством Российской Федерации, за исключением случаев выявления нарушений, создающих угрозу жизни и здоровью граждан (Пр-2821, п.1, 10)²⁸⁰. Это поручение оказало существенное, во многом *определяющее влияние* на принципиальную ориентацию контрольно-надзорной деятельности на подходы в рамках системы управления рисками, риск-ориентированный подход как таковой.

²⁷⁹ Браташова Ю.А. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 28.

²⁸⁰ Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года. Утвержден Президентом Российской Федерации 5 декабря 2014 года № Пр-2821. Размещен на официальном сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/47182>. Дата обращения – 22 сентября 2022 года.

В 2015 году был *институционализирован единый реестр проверок*, о котором в вышеуказанном Послании говорил Президент Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 года № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок»²⁸¹ были утверждены соответствующие Правила, установившие порядок формирования и ведения единого реестра проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации.

Вторая половина 2010-х годов стала очередным этапом весьма серьезной комплексной работы по совершенствованию и систематизации правовых основ государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в соответствии с задачами государственного строительства в современной России.

Важным шагом стало принятие распоряжения Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 559-р, которым был утвержден план мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 – 2017 годы²⁸². В этом документе были заложены весьма важные смыслы, ключевые сущностные направления трансформации подходов к организации контрольно-надзорной деятельности²⁸³, а также дано прямое поручение о подготовке и внесении в Правительство

²⁸¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 11.05.2015, № 19, ст. 2825.

²⁸² Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.04.2016.

²⁸³ В частности, что весьма значимо, в названном документе было отражено:

«Правовая система, как правило, обязывает контрольно-надзорные органы осуществлять с определенной периодичностью сплошную проверку подконтрольных субъектов, что зачастую приводит к неэффективному расходованию ресурсов. Одновременно складывается ситуация, при которой количество подконтрольных субъектов превышает потенциальные возможности контрольно-надзорного органа по их проверке, что, в свою очередь, приводит к отсутствию возможности обеспечить безопасность результатов деятельности подконтрольных субъектов путем государственного контроля.

Мировая практика свидетельствует об активном использовании методов оценки риска в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов исполнительной власти. Кроме того, использование в административной практике методов оценки риска позволяет более точно учитывать особенности осуществления хозяйственной деятельности в той или иной сфере производства или оказания услуг.

В связи с этим необходимо внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, который позволит существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях.

Введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением количества подконтрольных субъектов и отказом от всеобъемлющего контроля, при котором контрольным мероприятиям подлежат все субъекты. Необходимо переходить к проверкам в зависимости от степени риска работы предприятия с передачей подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности».

Российской Федерации проекта федерального закона «о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации» (*обратим внимание, что тогда в его описании фигурировал и региональный контроль*).

В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 1 декабря 2016 года вновь были затронуты принципиально важные аспекты совершенствования контрольно-надзорной деятельности сообразно конституционным ценностям и приоритетам. Глава государства отметил: «мы с вами много говорили о совершенствовании контрольно-надзорных органов, уже в течение многих лет говорим об этом. Со следующего года кардинально повышается их прозрачность, в открытом доступе будут данные: кто, кого, как часто проверяет, какие результаты получены. Это даст возможность оперативно реагировать на злоупотребления, на каждый факт нарушения прав предпринимателей со стороны контролеров. Сейчас не буду перечислять все эти принятые решения, их достаточно, нужно только, чтобы они выполнялись. Надо отменять инструкции, которые никак не влияют на качество услуг, обеспечение безопасности граждан, но при этом по рукам и ногам связывают бизнес»; Президент также подчеркнул: «обращаю внимание Правительства: в работе контрольно-надзорных органов нужно ускорить внедрение подхода, основанного на оценке рисков, которые позволят существенно снизить число проверок, но повысят их результативность. Добавлю, что надзорные органы должны заниматься не только выявлением нарушений, но и профилактикой не формально, а содержательно, и (это очень важно!) оказывать консультативную помощь предпринимателям, особенно тем, кто только начинает свое дело»²⁸⁴.

Именно в русле такого подхода системно выстраивалась дальнейшая деятельность Правительства Российской Федерации в исследуемой нами сфере.

Автору настоящих строк довелось принимать участие в многочисленных научно-практических дискуссиях и этапах практической подготовки различных вариантов проекта базового законодательного акта в этой сфере (*всего версий*

²⁸⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1 декабря 2016 года. Парламентская газета, № 45, 02-08.12.2016.

текста можно насчитать девять, из которых две дошли до стадии официального внесения Правительством Российской Федерации в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы и одна была принята с учетом доработки ко второму чтению, став действующим в настоящее время законом) и сопутствующих ему важных документов. Остановимся здесь на некоторых **ключевых с конституционно-правовой точки зрения аспектах**.

В частности, отметим, что высказывалась и серьезно обсуждалась идея о систематизации посредством **кодификации** законодательных основ контрольно-надзорной деятельности, которая на описываемом здесь этапе не возобладала, однако сохраняет свою потенциальную пригодность и значимость, ввиду чего к этой теме, на наш взгляд, в практической плоскости *можно будет вернуться в определенной перспективе*, если к тому будут предпосылки с точки зрения актуальных задач будущего конституционно-правового и административно-правового развития.

Одним из принципиально важных документов стала **Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности»**, паспорт которой был утвержден в качестве приложения к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 года № 12²⁸⁵, к разработке которой автор настоящих строк имел самое непосредственное отношение.

Е.В. Масленникова и Е.И. Добролюбова пишут о том, что утверждение именно этой программы можно считать «стартом реформы государственного контроля (надзора)» и при этом признают, что «некоторые созвучные цели определены были еще в рамках административной реформы 2003–2005 гг.»²⁸⁶, что в целом коррелирует с нашими рассуждениями, изложенными выше.

²⁸⁵ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) (ред. от 30.05.2017) // СПС КонсультантПлюс.

²⁸⁶ Масленникова Е.В., Добролюбова Е.И. Реформирование контрольно-надзорной деятельности: результаты с точки зрения граждан и согласно статистической отчетности // Власть. 2021. № 2. С. 170 – 171.

Особо подчеркнем, что в целях указанной программы были отражены именно **приоритеты, имеющие конституционно-правовое измерение**, показанное нами выше, среди которых «снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям» (прежде всего, жизни и здоровью граждан), «снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков», «снижение при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности» (причем каждая цель имела конкретные измеримые показатели, что демонстрирует исключительную практическую ориентированность документа на позитивный результат). Также была поставлена сохраняющая свою высокую актуальность амбициозная цель: рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций, включая оптимизацию использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в 2 раза к концу 2025 года. Совершенно очевидно, что такой рост способен реально работать на повышение качества государственного и муниципального управления в целом. Следует отметить, что в 2018 году эта программа была, по сути, закрыта, утратив статус приоритетной, что было обусловлено началом новой системной работы по подготовке обновленного законодательства и блока подзаконных актов, однако вышеуказанные идеи, ранее объективированные в ее целях, сохраняют актуальное звучание в общей направленности реформирования контрольно-надзорной деятельности.

Также было принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 года № 934-р²⁸⁷, которым были утверждены **основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности**, в которых, прежде всего, была обозначена общая цель: система оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности направлена на снижение

²⁸⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 23.05.2016, № 21, ст. 3075.

уровня причиняемого вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности, а также на достижение оптимального распределения трудовых, материальных и финансовых ресурсов государства и минимизацию неоправданного вмешательства контрольно-надзорных органов в деятельность подконтрольных субъектов.

Весьма интересны и показательны заложенные в документе смыслы понятий результативности и эффективности (редакции дефиниций подверглись некоторой коррекции в 2017 году²⁸⁸, но это не повлияло на суть определений). Так, под *результативностью* государственного контроля (надзора) и муниципального контроля понимается *степень достижения общественно значимых результатов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, выражающихся в минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности*. В то же время *эффективность* государственного контроля (надзора) и муниципального контроля рассматривается как *степень устранения риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям с учетом используемого объема трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровня вмешательства в деятельность граждан и организаций*.

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденных Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года № 8028п-П13, было, во-первых, указано, что деятельность Правительства Российской Федерации по улучшению инвестиционного климата включает реформу контрольно-надзорной деятельности, а во-вторых, предусмотрен целый пункт, посвященный указанной реформе. В частности, в пункте 1.1.2 «Совершенствование контрольно-надзорной деятельности» отражено, что в целях снижения административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности, повышения результативности и эффективности исполнения контрольно-надзорных функций будут приниматься

²⁸⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 мая 2017 года № 999-р (О внесении изменений в основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 17.05.2017 № 934-р). Собрание законодательства Российской Федерации, 05.06.2017, № 23, ст. 3369.

меры, направленные на продолжение реформы контрольно-надзорной деятельности. Важнейшим направлением развития контрольно-надзорной деятельности будет являться внедрение механизмов управления рисками, которые включают в себя анализ и оценку деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. На риск-ориентированный подход будут переведены все социально значимые и массовые виды государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В перспективе применение риск-ориентированного подхода должно стать всеобщим²⁸⁹.

Заданный названным документом вектор четко выдерживается.

Также именно в указанных Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года было четко зафиксировано, что в целях реализации закрепленного в документе комплекса шагов планируется принятие федерального закона о контрольно-надзорной деятельности и нормативных правовых актов в его развитие, а также совершенствование отраслевого законодательного регулирования о контроле и надзоре.

В публикациях справедливо отмечалось, что «необходимо совершенствовать режим контрольно-надзорной деятельности, который бы максимально оптимально учитывал как частные, так и публичные интересы в сфере экономики»²⁹⁰. Новый базовый законодательный акт в сфере контрольно-надзорной деятельности призван был в том числе обеспечить такой баланс, а также создать все условия для снижения излишней административной нагрузки на

²⁸⁹ Кроме того, в названном документе указано, что:

- будет обеспечено внедрение комплексной системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорных органов и их деятельности, ориентированной на снижение ущерба и сокращение административных и финансовых издержек подконтрольных субъектов;

- со стороны контрольно-надзорных органов продолжится развитие механизмов профилактики нарушений обязательных требований и обеспечение соблюдения требований законодательства;

- информирование юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о содержании и изменениях обязательных требований, применение предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований и иная профилактическая работа, проводимая с широким использованием цифровых технологий, должны удерживать добросовестных предпринимателей в рамках действующего законодательства от нарушения обязательных требований «по незнанию»;

- будут внедряться также дистанционные методы контроля (видеонаблюдение и фотофиксация), а также иные способы дистанционного технического наблюдения.

²⁹⁰ Саидов З.А. К вопросу об упорядочении контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики // Российская юстиция. 2017. № 1. С. 67.

проверяемые организации, в том числе посредством перехода к планированию и осуществлению контрольно-надзорной деятельности на основе системы управления рисками.

Необходимо отметить, что работа над проектом указанного законодательного акта велась системно и длительно в рамках исполнения целого ряда поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в том числе в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № Пр-2724, поручениями Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2016 года № ДМ-П36-496 (пункт 2), от 6 июня 2016 года № ДМ-П13-3393 (пункт 6), от 8 июня 2016 года № СП-П36-3381 (пункты 2 и 3), от 15 сентября 2016 года № СП-П36-5527, а также пунктом 6 распоряжения Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 559-р.

Первой среди разрабатывавшихся и обсуждавшихся версий проекта базового федерального закона в исследуемой сфере, дошедшей до официального внесения Правительством Российской Федерации в Государственную Думу, стал проект федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу 5 декабря 2017 года²⁹¹.

21 февраля 2018 года указанный проект федерального закона был принят Государственной Думой в первом чтении. Однако после многочисленных обсуждений вариантов доработки законопроекта путем внесения поправок *(поскольку, как было отмечено в заключении ответственного комитета Государственной Думы – Комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту от 14 ноября 2019 года, в ходе подготовки законопроекта к первому чтению поступило большое количество замечаний и предложений, в том числе, по результатам проведения больших парламентских слушаний по законопроекту. Также, была создана специальная Рабочая группа по обсуждению и подготовке*

²⁹¹ Электронная регистрационная карта проекта федерального закона № 332053-7 в Системе обеспечения законодательной деятельности на официальном сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Электронный ресурс. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7>. Дата обращения – 20 сентября 2022 года.

законопроекта с привлечением представителей как органов государственной власти, так и представителей бизнес-сообщества. При этом, в процессе системной работы над законопроектом ко всем ее участникам пришло понимание необходимости существенной его переработки и целесообразности его обсуждения в новой, переработанной редакции, в значительной мере учитывающей высказанные в ходе работы замечания, предложения и поправки) было принято иное решение: 12 ноября 2019 года Правительство Российской Федерации письмом № 10233п-П14 отозвало из Государственной Думы указанный проект федерального закона, на основании чего по предложению названного ответственного комитета 21 ноября 2019 года он был Государственной Думой отклонен.

Второй версией проекта, которую Правительство Российской Федерации в порядке реализации права законодательной инициативы внесло в Государственную Думу, стал проект федерального закона № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесенный 3 декабря 2019 года²⁹².

Результатом длительной серьезной работы над указанной версией проекта, внесенной в Государственную Думу, и стал Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который, прежде всего, обозначил генеральную цель: контрольно-надзорная деятельность должна быть направлена на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований. Исследователи отмечают ряд существенных новшеств, в частности, то, что «в оборот введено понятие «контрольное (надзорное) мероприятие», которых в законодательном акте насчитывается семь разновидностей; три из них абсолютно новы: мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит. Таким образом, арсенал

²⁹² Электронная регистрационная карта проекта федерального закона № 850621-7 в Системе обеспечения законодательной деятельности на официальном сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Электронный ресурс. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7>. Дата обращения – 20 сентября 2022 года.

проверяющих существенным образом расширился»²⁹³. Закон ввел и многие другие новеллы, соответствующие реалиям времени и ориентированные на защиту конституционно значимых ценностей.

Законом-спутником к названному Федеральному закону № 248-ФЗ стал Федеральный закон от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»²⁹⁴, которым были внесены изменения в положения более 160 законодательных актов Российской Федерации, направленные на их гармонизацию и корреляцию с новыми нормами о контрольно-надзорной деятельности.

Взаимосвязанным законодательным актом, весьма важным и необходимым для системного единства заложенных принципов, идей и механизмов, стал **Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»**, который определил правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

Исследователями высказывается мнение, что «система обязательных требований сегодня – основа всей надзорной деятельности России в связи с тем, что именно базовые обязательные требования составляют предмет всех контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых компетентными органами. Ее качественное и рациональное построение лежит в основе эффективного

²⁹³ Евдокимов А.С. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 34 – 40. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

²⁹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 14.06.2021, № 24 (Часть I), ст. 4188.

функционирования всей системы управления контрольно-надзорной сферы»²⁹⁵. Мы полагаем важным отметить значимый аспект соотношения двух названных ключевых законодательных актов (№ 247-ФЗ и № 248-ФЗ). Можно в известной степени условно соотносить их как содержащие преимущественно материально-правовые нормы и нормы процессуального (процедурного) характера. Материальная составляющая Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», по сути, отвечает на вопрос, *что (или соблюдение чего) подлежит проверке* в рамках контрольно-надзорной деятельности, в то время как процессуальная (процедурная) составляющая Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», по сути, отвечает на вопрос, *каким образом проверка осуществляется* (подробно регламентируя организационные и процедурные вопросы контроля).

Помимо прочего, в статье 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» был заложен важный механизм обеспечения реализации его положений, прямо поименованный как «регуляторная гильотина» – **в единой логике с общим системным процессом реализации «регуляторной гильотины»**, шедшим параллельно с разработкой названного федерального закона и обретшим законодательное оформление с его принятием.

Здесь следует подчеркнуть, что отдельный колоссальный пласт работы касался именно реализации механизма «регуляторной гильотины». В подпункте «б» пункта 3 Перечня поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года, утвержденного Президентом Российской Федерации 27 февраля 2019 года № Пр-294, Правительству Российской Федерации было дано поручение при участии ведущих деловых объединений предпринимателей обеспечить внесение в законодательство

²⁹⁵ Евдокимов А.С., Надежкина Г.П. «Регуляторная гильотина», совершенствование системы обязательных требований как направления реформирования контрольной и надзорной деятельности России // Административное право и процесс. 2022. № 5. С. 19 – 23. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

Российской Федерации изменений, предусматривающих отмену с 1 января 2021 г. всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом рискориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах. Во исполнение этого поручения, а также в рамках Поручения Правительства Российской Федерации от 30 января 2019 года № ДМ-ПЗ6-608 «О решениях, направленных на совершенствование нормативно-правового регулирования контрольно-надзорных функций» была, в частности, поставлена задача представить предложения по порядку правового регулирования, в том числе соотношению законодательного и подзаконного уровней, формирования системы актуализированных обязательных требований, а также по прекращению действия устаревших нормативных правовых актов в данной сфере («регуляторная гильотина»), а также представить для утверждения перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по нормативно-правовому регулированию в сферах осуществления государственного контроля (надзора), и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, участвующих в реализации механизма «регуляторной гильотины».

В рамках соответствующей работы был создан ***План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины»*** (был утвержден Председателем Правительства Российской Федерации 29 мая 2019 года № 4714п-ПЗ6), предусматривавший ряд шагов нормотворческого характера (первые два касались двух вышеназванных ключевых законов, а остальные – подзаконного регулирования), завершающим из которых было названо принятие постановлений Правительства Российской Федерации, предусматривающих признание утратившими силу с 1 января 2021 года принятых ранее нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, отмену нормативных правовых актов, а также нормативных документов

федеральных органов исполнительной власти, признание утратившими силу нормативных актов РСФСР, признание не действующими на территории Российской Федерации нормативных правовых актов СССР, содержащих обязательные требования в соответствующей сфере регулирования. Таким образом, последовательная реализация описываемого механизма заняла практически два года кропотливой подготовительной и непосредственно нормотворческой работы. Важно отметить, что этапы реализации «дорожной карты» включали в себя *обязательные регулярные обсуждения с экспертным и бизнес-сообществом*, что мы полагаем важным элементом обеспечения открытости, прозрачности и как итог – эффективности этой работы.

Была разработана также *Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины»*²⁹⁶, согласно которой механизм «регуляторной гильотины» включает в себя:

признание утратившими силу или отмену не позднее 1 января 2021 года всех нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов РСФСР, а также признание не действующими на территории Российской Федерации нормативных правовых актов СССР, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах общественных отношений;

внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на изменение не позднее 1 января 2021 года существующих федеральных законов или принятие новых законов, обеспечивающих систематизацию обязательных требований и исключение установления изъятий из гражданских прав на подзаконном уровне;

введение в действие не позднее 1 января 2021 года новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-

²⁹⁶ Была опубликована на сайте <http://knd.ac.gov.ru>.

ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в основных сферах общественных отношений.

Таким образом, *«регуляторная гильотина» как масштабный механизм означала обоснованное прекращение действия устаревших нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, и замену их актуальными (что, заметим, и иллюстрирует избранное яркое метафоричное название этого механизма).*

Как отмечается в исследованиях, «целью реализации механизма «регуляторной гильотины» является формирование современной, адекватной требованиям времени и технологического развития, эффективной системы регулирования в соответствующей сфере общественных отношений, основанной на выявлении наиболее значимых общественных рисков и их снижении до приемлемого уровня»²⁹⁷.

Наконец, законодательное видение рассматриваемого механизма было четко зафиксировано в уже упомянутой выше статье 15 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», носящей название «Обеспечение реализации положений настоящего Федерального закона («регуляторная гильотина»)), где было прямо закреплено, что Правительством Российской Федерации до 1 января 2021 года в соответствии с определенным им перечнем видов государственного контроля (надзора) обеспечиваются признание утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации и отмена нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора)²⁹⁸.

²⁹⁷ Нестеров С.Е. «Регуляторная гильотина»: реформа системы обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах // Услуги связи: бухгалтерский учет и налогообложение. 2020. № 5. С. 47.

²⁹⁸ Кроме того, было установлено, что:

- независимо от того, признаны ли утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации или отменены ли нормативные правовые акты, указанные в части 1 названной статьи, с 1 января 2021 года при осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся в указанных актах, если они вступили в силу до 1 января 2020 года;

Масштаб проведенной Правительством Российской Федерации работы без преувеличения колоссален, что демонстрируют количественные показатели подпавших под «регуляторную гильотину» актов. Так, например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2020 года № 80 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов СССР и их отдельных положений»²⁹⁹ были признаны не действующими более 3600 советских актов и их отдельных положений. Результатом стали и признание утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, а также отмена некоторых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного контроля в определенных сферах³⁰⁰.

В 2021 году в рамках деятельности 43 отраслевых рабочих групп в плотном контакте с представителями бизнес-сообщества было проанализировано более 300 000 обязательных требований, и в результате проведенной работы их общее число сократилось примерно на треть, оставшиеся же были актуализированы.

Несомненно, «регуляторная гильотина» в общем контексте рассматриваемого нами реформирования контрольно-надзорной деятельности сыграла значительную роль как в рациональном обновлении нормативной

- независимо от того, признаны ли утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации или отменены ли нормативные правовые акты, указанные в части 1 названной статьи, с 1 января 2021 года несоблюдение требований, содержащихся в указанных актах, не может являться основанием для привлечения к административной ответственности, если они вступили в силу до 1 января 2020 года.

²⁹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 17.02.2020, № 7, ст. 825.

³⁰⁰ Например: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2020 года № 1136 «О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного контроля (надзора) в сферах теплоснабжения, обеспечения энергетической эффективности, строительства и жилищно-коммунального хозяйства» (Собрание законодательства Российской Федерации, 10.08.2020, № 32, ст. 5283); Постановление Правительства Российской Федерации от 26 октября 2020 года № 1742 «О признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых актов и отдельных положений актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного транспортного надзора, федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, а также обязательные требования в области технического осмотра транспортных средств» (Собрание законодательства Российской Федерации, 02.11.2020, № 44, ст. 6999) и многие другие.

«картины» обязательных требований, так и в создании лучших условий для дальнейшего развития предпринимательской инициативы, улучшения делового климата и диалога публичной власти с бизнесом, что в конечном итоге нацелено на достижение **существенного положительного эффекта для экономики страны**³⁰¹ (есть оценки со стороны предпринимательского сообщества, что ежегодная экономия от пересмотра действовавших правил составляет порядка 200 млрд. рублей), **социально-экономического развития Российской Федерации и роста благосостояния граждан** (что особо значимо с точки зрения конституционных целей развития, конституционных идеалов правового и социального государства).

Таким образом, принятие вышеназванных системных комплексных законодательных мер повлекло колоссальную нормотворческую работу на подзаконном уровне: в совокупности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях можно говорить об обновлении **десятков тысяч нормативных актов**.

Несмотря на то, что некоторые авторы писали о наличии поводов «усомниться в необходимости принятия специального федерального закона о контрольно-надзорной деятельности»³⁰², мы убеждены, что принятие систематизированного акта стало прогрессивным шагом на пути развития контрольно-надзорной деятельности в общем контексте совершенствования государственного и муниципального управления в стране.

³⁰¹ Обратим внимание, что исследователи справедливо подчеркивают непосредственную взаимосвязь механизма «регуляторной гильотины» с существенным снижением издержек, что фиксируется как позитивный экономический эффект, и это подтверждается не только российской практикой, но и давно сложившимся существенным зарубежным опытом. Так, В.И. Майоров пишет: «термин «регуляторная гильотина» (regulatory guillotine) был предложен в 2004 году международной консалтинговой компанией Jacobs, Cordova&Associates, разработавшей ее концепцию. «Регуляторная гильотина» рассматривается как метод сокращения устаревших, неэффективных, избыточных правовых норм. Путем использования этого метода в различных странах мира были пересмотрены или отменены положения 25 тыс. законов и иных нормативных правовых актов, а издержки бизнеса сократились на 8 млрд долл. в год. В число государств, реализовавших «регуляторную гильотину», входят Хорватия, Великобритания, Вьетнам и др. К примеру, в Хорватии, по оценке Jacobs, Cordova&Associates, экономия бизнеса от этого механизма составила 65,6 млн долл. (0,13% ВВП) за девять месяцев реализации проекта (2006 – 2007 годы)» (см.: *Майоров В.И.* Модернизация системы контроля и надзора: новая регуляторная политика // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 34 – 36. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.).

³⁰² *Гришкова А.А.* Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 585 – 592. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

Органы и должностные лица, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность, в целом на довольно высоком уровне и в конструктивном взаимодействии с организациями и гражданами проводили и проводят соответствующие мероприятия в соответствии с названным Федеральным законом, в том числе в непростых условиях, связанных в последние годы с пандемией новой коронавирусной инфекции, которая внесла свои коррективы и обозначила существенные вызовы³⁰³, а также в ситуации внешнего санкционного давления на российскую экономику.

Геополитические и внешнеэкономические реалии 2022 года не могли не отразиться и на сфере контрольно-надзорной деятельности, и Правительство Российской Федерации оперативно отреагировало на потребности в некоторой корректировке практики контроля и надзора, прежде всего, в интересах российского бизнеса и граждан. Приняты постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»³⁰⁴, которым, в частности, установлено, что в 2022 году не проводятся плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки (за исключением указанных в постановлении сфер и случаев), и от 24 марта 2022 года № 448 «Об особенностях осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»³⁰⁵, в котором, в частности, закреплено, что в отношении ряда объектов контроля плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки по широкому спектру видов контроля не включаются в планы проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, планы проведения плановых проверок на 2023 и 2024 годы. Эти и другие предпринятые

³⁰³ См. подробнее, например: Мочиевский С.В., Акинина Н.Ю., Анисимов В.Ф., Гриб В.В. Проблемы осуществления контрольно-надзорной деятельности в условиях пандемии COVID-19 и возможные пути решения (на примере федерального государственного пожарного надзора в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре) // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 12. С. 3 – 7.

³⁰⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 14.03.2022, № 11, ст. 1715.

³⁰⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 28.03.2022, № 13, ст. 2108.

Правительством Российской Федерации меры свидетельствуют о весьма рациональном подходе к планированию и осуществлению контрольно-надзорной деятельности на современном этапе конституционно-правового и социально-экономического развития Российской Федерации, ориентированном на поддержку и всестороннее гарантирование прав и интересов организаций и граждан.

Отметим весьма интересное наблюдение исследователей: «исторически сложилось и тиражируется в практической деятельности восприятие роли КНД как препятствия для ведения предпринимательской деятельности, а итогового результата контроля и надзора – как выявление нарушений и применение санкций. Идея преобразования КНО в органы, которые не только отвечают за выявление нарушений обязательных требований, но и несут ответственность за восстановление нарушенных прав граждан и организаций в России, пока не обсуждается, но в мировой практике они существуют. И именно в такой форме КНО вызывают наибольшее доверие конечных бенефициаров»³⁰⁶. Подчеркнем, что взгляд на контроль и надзор с точки зрения граждан и организаций как конечных бенефициаров³⁰⁷ весьма актуален в конституционно-правовом ракурсе с учетом фундаментального конституционного представления о человеке и его правах как высшей ценности. Эта точка зрения созвучна нашим рассуждениям в настоящей работе, и следует обратить особое внимание именно на развитие идей о контрольно-надзорной деятельности, максимально ориентированной на поддержку, защиту от нарушений и всестороннее гарантирование прав и законных интересов организаций и граждан.

Четвёртый этап – современный – с середины 2022 года. Принятие указанной выше законодательной базы не остановило процесса совершенствования практики государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации, а напротив, придало ему новый импульс в русле дальнейшего конституционно-

³⁰⁶ Масленникова Е.В., Добролюбова Е.И. Реформирование контрольно-надзорной деятельности: результаты с точки зрения граждан и согласно статистической отчетности // Власть. 2021. № 2. С. 178.

³⁰⁷ См. подробнее, в частности: 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 (RUDN Journal of Sociology). Серия: Социология. 2019. Т. 19. № 2. С. 337 – 351.

правового развития и становления новых идей и концепций, направленных по повышению эффективности государственного и муниципального управления в реалиях третьего десятилетия XXI века.

В настоящее время мы можем говорить об **очередном этапе реформы контрольно-надзорной деятельности**, старт которому дал Президент Российской Федерации В.В. Путин, указав в своем выступлении на XXV Петербургском международном экономическом форуме 17 июня 2022 года на то, что «мы продолжим снижать административную нагрузку», отметив, что «после введения мораториев на проверки количество нарушений со стороны предпринимателей – вот такой результат – не выросло, а снизилось, количество нарушений снизилось. Это говорит о зрелости и ответственности российского бизнеса», подчеркнув: «должен работать риск-ориентированный подход»³⁰⁸ и по итогам названного форума поставив перед Правительством Российской Федерации задачу обеспечить подготовку следующего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности. Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко Минэкономразвития России дано поручение совместно с Минцифры России в целях реализации следующего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности обеспечить подготовку и представление в Правительство Российской Федерации Концепции реформы контрольно-надзорной деятельности в 2022-2024 годах³⁰⁹.

Д.Ю. Григоренко, выступая в июне 2022 года на сессии Петербургского международного экономического форума, посвященной реформированию контрольно-надзорной деятельности, «рассказал, что сегодняшняя модель управления контрольно-надзорной деятельностью состоит из трёх блоков. Это актуальные правила для бизнеса, целеполагание для контрольных процедур и обратная связь. Эффективность каждого из них в равной степени влияет на

³⁰⁸ См.: стенограмма выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании XXV Петербургского международного экономического форума. Размещена на сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://kremlin.ru/events/president/news/68669>. Дата обращения – 10 сентября 2022 года.

³⁰⁹ Поручение от 24 августа 2022 г. ДГ-ПЗ6-14285.

функционирование всей модели»³¹⁰. Подчеркнем, что приоритетное внимание к действенной обратной связи способно существенно повысить позитивную отдачу от дальнейшего совершенствования контрольно-надзорной деятельности, ориентированной на права и законные интересы граждан и организаций. В этом поможет развитие удобных электронных площадок и сервисов, понятных для всех лиц, в отношении которых осуществляется контроль, и дающих возможность для оперативных коммуникаций и решения проблемных вопросов.

В работу по «донастройке» контрольно-надзорной деятельности по заданному Президентом Российской Федерации вектору на расширение риск-ориентированного подхода активно включилась Генеральная прокуратура Российской Федерации. По словам Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова, совместно с Минэкономразвития России и Аппаратом Правительства Российской Федерации вырабатываются «наиболее эффективные и приемлемые варианты избавления предпринимателей от административного давления», при этом «непосредственно позиция прокуратуры: меньше проверок – больше пользы для экономики»³¹¹. Выступая на Восточном экономическом форуме в сентябре 2022 года, И.В. Краснов подчеркнул, что под надзором прокуроров прекращены и аннулированы все плановые контрольные мероприятия в отношении объектов бизнеса, не создающие угрозу жизни и здоровью граждан, и отметил, что большинство проверок бизнеса, чья деятельность не связана с рисками причинения вреда, может быть отменено полностью и навсегда³¹².

С учетом всего изложенного, магистральным направлением нового этапа реформы, которое может быть отражено в вышеназванной Концепции реформы контрольно-надзорной деятельности в 2022-2024 годах, нам видится **снижение числа излишних проверок и расширение мероприятий, имеющих**

³¹⁰ См.: Дмитрий Григоренко: Цель надзора – помочь бизнесу, а не наказать. Материал на сайте Правительства Российской Федерации от 17 июня 2022 года. Электронный ресурс. <http://government.ru/news/45755/>. Дата обращения – 10 сентября 2022 года.

³¹¹ См.: Краснов заявил, что Генпрокуратура и Минэкономики могут отменить часть проверок для бизнеса навсегда. Материал на сайте Коммерсантъ от 7 сентября 2022 года. Электронный ресурс. <https://www.kommersant.ru/doc/5548197>. Дата обращения – 10 сентября 2022 года.

³¹² См.: Генпрокурор России заявил об освобождении предпринимателей от 60% внеплановых проверок. Материал на сайте ТАСС от 7 сентября 2022 года. Электронный ресурс. <https://tass.ru/ekonomika/15672891>. Дата обращения – 10 сентября 2022 года.

профилактический характер, что соответствует уже сложившейся в современных условиях довольно устойчивой тенденции в российском контроле и надзоре. Важным механизмом должно стать развитие и **дальнейшее внедрение информационных технологий, электронных площадок и сервисов**, удобных для оперативной коммуникации всех вовлеченных сторон в процессе контрольно-надзорной деятельности, что будет способствовать решению принципиальной задачи – поставить в центр внимания права и законные интересы граждан и организаций, потребности и ожидания людей в соответствии с конституционным императивом о человеке как высшей ценности. В этом – в самом общем смысле – и состоит конституционно-правовое измерение нового этапа указанной реформы.

Кроме того, в контексте приоритета дальнейшего развития эффективных механизмов коммуникаций внутри единой системы публичной власти подчеркнем, что весьма важна **помощь со стороны контрольно-надзорных органов органам местного самоуправления**, которая может выражаться в учебно-методическом содействии, участии в принятии совместных решений по устранению выявленных нарушений, консультировании по актуальным вопросам контрольно-надзорной деятельности и т.д.³¹³

Представляется, что очередной этап реформы контрольно-надзорной деятельности во взаимосвязи с иными направлениями продолжающейся, по сути, административной реформы (в совокупности со многими практическими аспектами внедрения концепций и механизмов «регуляторной гильотины», электронного взаимодействия и предоставления публичных услуг и выполнения функций, совершенствования разрешительной деятельности и т.д.) выведет государственное и муниципальное управление в целом и эффективный диалог публичной власти и гражданского общества на новый, более прогрессивный уровень.

³¹³ Хорошо на этом акцентировано внимание в работе: *Шугрина Е.С.* Государственный контроль (надзор) за местным самоуправлением: новые-старые особенности взаимоотношений // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 4. С. 8 – 9.

Глава 3. Современные конституционно-правовые подходы к регулированию и практике государственного и общественного контроля

3.1. Зарубежный опыт регулирования отношений в сфере организации государственного и общественного контроля: пределы возможной рецепции

Как таковое функционирование современного государства и его конституционно-правовое развитие невозможно без организации и осуществления контроля в различных сферах. Президентский, парламентский, финансовый, иные виды контроля и надзора фиксируются в тех или иных вариантах непосредственно в конституциях зарубежных стран или логично следуют из конституционных установлений, находя свою конкретную регламентацию в текущем законодательстве. Например, в государствах, имеющих схожие с российскими конституционно-правовые традиции, в основных законах закрепляются основополагающие положения о контрольных функциях и полномочиях, предусматриваются соответствующие органы как неотъемлемая важная часть государственного механизма в целом.

Так, к примеру, в Конституции Республики Беларусь 1994 года в действующей редакции (с учетом изменений, внесенных по результатам республиканского референдума, состоявшегося 27 февраля 2022 года)³¹⁴ закреплено, что государство осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды (статья 46); Президент Республики Беларусь непосредственно или через создаваемые им органы осуществляет контроль за соблюдением законодательства местными органами управления и самоуправления (пункт 26 статьи 84); Палата представителей Парламента – Национального собрания Республики Беларусь принимает постановления, в том числе по вопросам контрольного характера (статья 104); Конституционный Суд осуществляет контроль за конституционностью

³¹⁴ Текст Конституции Республики Беларусь на официальном сайте Президента Республики Беларусь. Электронный ресурс: <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution>. Дата обращения – 12 декабря 2022 года.

нормативных правовых актов в государстве (статья 116); глава 8 регламентирует статус и полномочия Комитета государственного контроля, который, согласно статье 129, осуществляет государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

В Конституции Республики Казахстан 1995 года (в редакции с учетом изменений, в том числе от 17 сентября 2022 года)³¹⁵, в частности, закреплено, что прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан (статья 83); местные представительные органы – маслихаты выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление (статья 86).

Согласно положениям Конституции Республики Армения 1995 года (в действующей редакции по итогам референдума 6 декабря 2015 года)³¹⁶ Национальное Собрание осуществляет контроль в отношении исполнительной власти (часть 3 статьи 88), для осуществления парламентского контроля создает постоянные комиссии (часть 1 статьи 106), осуществляет контроль за исполнением государственного бюджета, а также за использованием займов и кредитов, полученных от иностранных государств и международных организаций (часть 1 статьи 111); уполномоченный орган Правительства в установленных законом случаях и порядке осуществляет правовой контроль за осуществлением собственных задач общины, а кроме того уполномоченные органы Правительства в установленных законом случаях и порядке осуществляют правовой и

³¹⁵ Текст Конституции Республики Казахстан в информационно-правовой системе нормативных правовых актов Республики Казахстан. Электронный ресурс: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_/info. Дата обращения – 12 декабря 2022 года.

³¹⁶ Текст Конституции Республики Армения на официальном сайте Президента Республики Армения. Электронный ресурс: <https://www.president.am/ru/constitution-2015/>. Дата обращения – 12 декабря 2022 года.

профессиональный контроль за осуществлением полномочий, делегированных государством (статья 188); Комиссия по телевидению и радио контролирует деятельность телекомпаний и радиокompаний (часть 1 статьи 196) и т.д.

Конституция Республики Узбекистан 1992 года (с дальнейшими изменениями)³¹⁷ дает нам пример основного закона, в котором достаточное внимание уделено основам общественного контроля, органично встроенного в вопросы статуса личности, а именно в блок политических прав граждан государства. Так, согласно положениям статьи 32 Конституции Республики Узбекистан граждане Республики Узбекистан имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей; такое участие осуществляется посредством самоуправления, проведения референдумов и демократического формирования государственных органов, *а также развития и совершенствования общественного контроля над деятельностью государственных органов; порядок осуществления общественного контроля над деятельностью государственных органов определяется законом.* Кроме того, установлено, что к совместному ведению Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан относятся принятие Государственного бюджета Республики Узбекистан по представлению Кабинета Министров Республики Узбекистан и контроль за его исполнением, осуществление парламентского контроля (статья 78).

Приведенные примеры (а их список можно продолжать, поскольку соответствующее конституционное регулирование является правилом, а не исключением) показывают, что на уровне основных законов достаточное внимание уделяется вопросам различных видов контроля, при этом контрольные функции и полномочия органично встроены в нормы, конституирующие статус и предназначение тех или иных государственных институтов.

³¹⁷ Текст Конституции Республики Узбекистан на специализированном сайте об основном законе – Конституции Республики Узбекистан. Электронный ресурс: https://constitution.uz/uploads/constitution_ru.pdf. Дата обращения – 12 декабря 2022 года.

Государственный контроль (надзор), как и общественный контроль имеют важное значение для конституционно-правового развития современных государств, выступая неотъемлемой частью общего механизма государственного управления и взаимодействия публичной власти с гражданским обществом. Ни одно государство не может существовать и эффективно обеспечивать потребности своего населения без реализации контрольной функции, которая осуществляется посредством регулирования и организации различных видов контроля (надзора).

Контроль в разных сферах в зарубежных странах имеет не только значение важного элемента государственного управления в целом, но и значимое измерение в аспектах социальной политики и экологической ответственности³¹⁸ государства, при этом большое внимание уделяется развитию различных видов контроля, включая парламентский³¹⁹, финансовый³²⁰ и другие, которые в совокупности образуют контрольно-надзорную подсистему общей системы государственного управления в конкретной стране. Тенденции развития в этой сфере включают и выстраивание более тесного системного взаимодействия государственного контроля с внутренним контролем в организациях: отмечается, например, что «мировой опыт свидетельствует, что внутренний финансовый контроль и финансовый аудит превратились в весьма существенный элемент государственного управления. Усилилось взаимодействие данного элемента с органами государственного внешнего контроля (аудита), растет использование в этом процессе корпоративных подходов»³²¹.

³¹⁸ См. подробнее, например: *Брославский Л.И.* Государственный экологический контроль в США // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 105 – 113.

³¹⁹ См. подробнее, например: *Овсеян А.Г.* Институт парламентского контроля в зарубежных странах (на основе сравнительного анализа конституций европейских государств) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2010. № 4; *Волчкова Н.Н.* Парламентский контроль в зарубежных странах // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2015. № 1-2.

³²⁰ См. подробнее, например: *Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А.* Государственный финансовый контроль: учеб. для вузов. СПб.: Питер, 2004; *Чхиквадзе В.В.* Организационно-правовые основы государственного финансового контроля в зарубежных странах // Публично-правовые исследования: электронный журнал. 2012. № 2. С. 105 – 149; *Максимова Д.А.* Правовая характеристика высших органов государственного финансового контроля стран Евразийского экономического союза // Финансовое право. 2016. № 3. С. 41 – 44.

³²¹ *Шкодинский С.В., Кондратьева Е.А.* Сотрудничество между высшим органом внешнего государственного аудита (контроля) и службами внутреннего аудита государственных органов в целях повышения эффективности внешнего государственного аудита (контроля): основы и зарубежный опыт // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 4. С. 41.

Таким образом, контролю в различных его аспектах в современном мире придается особое значение, а регулирование контрольно-надзорной деятельности выстраивается таким образом, чтобы обеспечивалось достижение конституционных целей развития.

С конституционно-правовой точки зрения мы развиваем предлагаемый нами подход, который заключается в рассмотрении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системном единстве во взаимосвязи с вопросами совершенствования и повышения качества государственного и муниципального управления в целом³²². Для понимания и развития соответствующих подходов в плоскости конституционного развития в современной России важен и компаративный взгляд на соответствующий опыт зарубежных стран с целью определения соотношения отечественного и иностранного опыта и возможностей для рецепции определенных правовых подходов и практических механизмов.

С точки зрения обобщения **моделей законодательного регулирования контрольно-надзорной деятельности** (в их взаимосвязи с проводимой политикой в сфере организации и реформирования этой деятельности) с конституционно-правовых позиций возможно выделить следующие основные обращаяющие на себя внимание модели.

1. Регулирование контрольно-надзорной деятельности с позиций общей регламентации административных процедур при отсутствии системной регламентации указанной деятельности специальным законодательным актом.

Для этого варианта характерно встраивание соответствующего специального регулирования в рамки регламентации осуществляемой государственными органами административной деятельности в условиях отсутствия целостного специального регулирования сколь-нибудь систематизированным законодательным актом основ контрольно-надзорной

³²² См., в частности: *Спиридонов А.А.* Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 6. С. 48 – 58; *Спиридонов А.А.* Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // *Актуальные проблемы российского права*. 2022. Т. 17. № 5. С. 33 – 45 и др.

деятельности. Примером может служить Федеративная Республика Германия: в настоящий момент в немецком законодательстве **отсутствует единый нормативный акт, посвященный контрольно-надзорной деятельности**. Действующее регулирование в этой сфере носит **фрагментарный** характер, единый понятийно-правовой аппарат не сформирован. Вместе с тем систематический анализ отдельных правовых норм, судебной практики и положений юридической доктрины позволяет выделить в исследуемой области три самостоятельных направления надзорной деятельности, имеющих различную правовую природу: «государственный контроль», «государственный надзор», «негосударственный контроль» («самоконтроль»).

Под государственным контролем в немецкой правовой традиции принято понимать контроль со стороны высших органов исполнительной власти в отношении нижестоящих акторов (органы государственной власти федеральных земель, муниципальные органы, государственные фонды и др.), наделенных властными полномочиями в сфере государственного управления. «Государственный контроль» является **частью более общего понятия «административного контроля»**. Последний также включает в себя все иные меры по контролю за государственной властью в стране, такие как «парламентский контроль», «судебный контроль», «общественный контроль». Сам по себе «государственный контроль» связан исключительно с внутренним контролем исполнительной ветви власти силами и средствами самих органов исполнительной власти.

Аналогичная в целом ситуация прослеживается в законодательстве Австрийской Республики.

В Венгрии также можно усмотреть признаки такой модели. Важную роль в регулировании рассматриваемой сферы играют действующие нормы Гражданского процессуального кодекса. В венгерском праве эффективная концепция обязательных требований, установленных для хозяйствующих субъектов, содержится в Гражданском процессуальном кодексе. Кроме того, 23 июня 2020 года в Правительственном вестнике был опубликован текст закона

LXVII от 2020 года о внесении изменений в Закон о защите прав потребителей CLV 1997 года, нормы которого также затрагивают исследуемую сферу. В 2021 году Парламент Венгрии проголосовал за принятие Закона № XXXII/2021, который устанавливает создание Управления по надзору за регулируемой деятельностью и его обязанности. Управление осуществляет надзор за: азартными играми; табачными изделиями; кибербезопасностью; горнодобывающей промышленностью; деятельностью в сфере геологии; ликвидаторами и судебными приставами. Этот закон можно считать специальным в рассматриваемой области регулирования. В целом же контрольно-надзорная деятельность несистемно затрагивается также в рамках норм следующих общих законодательных актов: Закон «О государственном управлении» CXXV 2018 года, Закон «О местных органах власти Венгрии» CLXXXIX 2011 года, Закон «О Национальной налоговой и таможенной администрации» CXXXII 2010 года.

В Республике Никарагуа, к примеру, также специального правового акта по вопросу государственного контроля (надзора) не имеется. В действующем законодательстве не определены общие правовые основы осуществления административной контрольно-надзорной деятельности и основы административно-правового статуса органов и учреждений, реализующих функции административного контроля, надзора. В части контроля государственного управления и инспекции государственных активов и ресурсов действует Закон № 681 от 26 марта 2009 года, согласно которому осуществляется проверка и оценка надлежащего использования государственных средств и активов в соответствии с целями государственного управления. Имеются также некоторые внутриведомственные акты по проверочной деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.

В рамках анализа первой выделяемой нами здесь модели имеют значение следующие общие аспекты, показывающие взаимосвязь вопросов правовой регламентации с проводимой политикой и идейной составляющей реформирования контрольно-надзорной деятельности. Поскольку объективная необходимость контрольно-надзорной деятельности как одного из ключевых

правовых средств обеспечения законности не оспаривается, реформирование ее системы в разных странах осуществляется с учетом национальных особенностей разными путями, но в общем направлении – к снижению обременительности контрольно-надзорной деятельности и повышению ее эффективности и результативности. Анализ показывает два различных комплексных подхода. С одной стороны, в государствах – участниках Содружества Независимых Государств законодатели стремятся путем большей детализации административных процедур в законодательных актах ограничить дискрецию контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц. С другой стороны, в странах, условно, Запада регламентация, выбор форм и методов контроля (надзора) осуществляются органами исполнительной власти, действующих в условиях жестких финансовых ограничений, подотчетности парламентам, подконтрольности в системе государственной власти и обществу.

2. Регулирование контрольно-надзорной деятельности в синтезе с регулированием условий осуществления предпринимательской деятельности и защиты бизнеса.

Например, подобная модель реализована в Республике Казахстан, где отношения в сфере государственного контроля и надзора регулируются Предпринимательским кодексом Республики Казахстан (его главой 13), который устанавливает единые принципы осуществления контрольной и надзорной деятельности, а также защиту прав и законных интересов компетентных органов, физических и юридических лиц, в отношении которых осуществляется государственный контроль и надзор. Регулирование отношений в указанной сфере осуществляется в целях установления общих правовых основ государственного контроля и надзора в Республике Казахстан. С этой целью Предпринимательский кодекс Республики Казахстан регламентирует, в частности, порядок проведения проверок, осуществляемых органами контроля и надзора; порядок взаимодействия органов контроля и надзора при проведении проверок; права и обязанности проверяемых субъектов при проведении контроля и надзора,

меры по защите их прав и законных интересов; права и обязанности органов контроля и надзора и их должностных лиц при проведении проверок.

Согласно исследуемому законодательному акту под **государственным контролем** понимается деятельность органа контроля и надзора по проверке и наблюдению на предмет соответствия деятельности субъектов (объектов) контроля и надзора требованиям, установленным законодательством Республики Казахстан. При этом контроль подразделяется на внешний и внутренний, причем порядок последнего определяется Административным процедурно-процессуальным кодексом Республики Казахстан. **Государственным надзором** в соответствии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан является деятельность органа контроля и надзора по проверке и наблюдению на предмет соответствия деятельности субъектов (объектов) контроля и надзора требованиям, установленным законодательством Республики Казахстан, с правом применения мер оперативного реагирования в ходе ее осуществления. Надзор³²³ заключается в применении органом контроля и надзора мер оперативного реагирования без возбуждения административного производства.

Контроль за деятельностью субъектов (объектов) контроля и надзора осуществляется в форме:

- профилактического контроля, носящего предупредительно-профилактический характер, порядок организации и проведения которого определяется Предпринимательским кодексом и иными законами Республики Казахстан;
- проверки, порядок организации и проведения которой определяется Предпринимательским кодексом, а в случаях, предусмотренных Предпринимательским кодексом, – иными законами Республики Казахстан;
- расследования.

В свою очередь профилактический контроль подразделяется на следующие виды:

³²³ Надзор подразделяется на: 1) высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, осуществляемый органами прокуратуры от имени государства в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, Конституционным законом Республики Казахстан «О прокуратуре» и иным законодательством Республики Казахстан; 2) надзор, осуществляемый органами контроля и надзора в порядке и на условиях, установленных Предпринимательским кодексом и иными законами Республики Казахстан.

1) профилактический контроль без посещения субъекта (объекта) контроля и надзора;

2) профилактический контроль с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора;

3) контрольный закуп.

Проверки делятся на следующие виды:

1) проверки, проводимые на соответствие квалификационным или разрешительным требованиям по выданным разрешениям, требованиям по направленным уведомлениям в соответствии с Законом Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях»;

2) внеплановые проверки.

Расследование как одна из форм контроля представляет собой комплекс действий органов контроля и надзора.

Профилактический контроль с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора и (или) проверки проводят органы контроля и надзора путем совершения одного из следующих действий:

1) посещения субъекта (объекта) контроля и надзора должностным лицом органа контроля и надзора;

2) запроса необходимой информации, касающейся предмета профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора и (или) проверки;

3) вызова субъекта контроля и надзора с целью получения информации о соблюдении им установленных требований.

Статьи 138 – 139 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан определяют сферы деятельности субъектов предпринимательства, в которых осуществляется контроль и надзор.

Признаки такой модели усматриваются и в законодательстве Республики Индонезии. Так, общая структура нормативного правового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов в Индонезии основана на Законе № 40 от 2007 года «Об обществах с ограниченной ответственностью». Контроль и надзор за хозяйствующими субъектами осуществляются следующим образом:

1) внутри компании – контроль над хозяйствующими субъектами осуществляет Совет директоров, как это предусмотрено статьей 93 Закона № 40, и Совет комиссаров (предусмотрено статьей 1 пункт 6 и статьей 108 Закона № 40).

2) со стороны государства – осуществляется Министерством торговли, Министерством финансов и Министерством юстиции и по правам человека Республики Индонезии, и регулируется, в частности:

- через контроль за изменениями в уставе (статья 21 Закона № 40);
- через Реестр компаний (хозяйствующие субъекты должны иметь реестр и должны получить разрешение от министра);

3) надзор также осуществляется профильными ведомствами, например, индонезийские банки контролируются Управлением финансовыми активами (ОЖК).

В Исламской Республике Иран надзор за предпринимательской деятельностью со стороны государства осуществляется в соответствии с Законом «О торговле». Его осуществляют профильные министерства и ассоциации, которые выдают разрешения на ведение бизнеса (плановые и внеплановые проверки), Министерство кооперации, труда и социального развития (проверка соблюдения трудовых договоров и наличие необходимых страховых полюсов), Министерство здравоохранения и медицинского образования (проверка соблюдения санитарно-эпидемиологических требований), Национальный совет по конкуренции Ирана (контроль за ценообразованием и соблюдением антимонопольного законодательства), полиция (контроль за соблюдением исламских норм поведения и общественного порядка), пожарная инспекция (проверка выполнения требований противопожарной безопасности).

Анализ такой модели показывает, что нормы о государственном контроле и надзоре, фактически, структурно погружены в общее предпринимательско-правовое регулирование, что, с нашей точки зрения, не вполне соответствует их публично-правовой природе и самоценной значимости в общей системе регулирования отношений в сфере организации государственного и муниципального управления. Синтез норм о государственном контроле и надзоре и норм предпринимательского права представляется нам концептуально не

вполне корректным. Думается, что **положения об основах государственного контроля и надзора все-таки должны содержаться в специальном законодательстве**, приоритетным вариантом видится принятие именно базового системообразующего акта непосредственно для этой сферы.

3. Регулирование контрольно-надзорной деятельности в специальных законах о контрольных мероприятиях или о контрольных органах.

В качестве примера реализации такой модели можно привести Закон Республики Армения от 12 июня 2000 года № ЗР-60 «Об организации и проведении проверок в Республике Армения», который регулирует отношения, связанные с организацией и проведением проверок и обследований деятельности зарегистрированных в Республике Армения или иностранных государствах и осуществляющих деятельность и в градостроительных объектах на территории Республики Армения коммерческих или некоммерческих организаций, учреждений (в том числе иностранного юридического лица), филиалов и представительств юридического лица, органов местного самоуправления, индивидуальных предпринимателей (все они обобщены понятием «хозяйствующие субъекты»), а также устанавливает единый порядок их осуществления.

Указанный законодательный акт регламентирует такие вопросы как: цели и порядок проведения проверок; сроки проверок; обобщение результатов проверки; права лиц, осуществляющих проверку; обязанности лиц, осуществляющих проверку; права должностных лиц хозяйствующего субъекта; обязанности должностных лиц хозяйствующего субъекта; ответственность должностных лиц, осуществляющих проверку, и обжалование их действий; возмещение ущерба, причиненного хозяйствующему субъекту вследствие незаконных действий органов, осуществляющих проверку.

При этом стоит отметить, что Закон классифицирует проверки, которые могут быть **тематическими**, направленными на установление фактического состояния отдельных элементов, связанных с деятельностью хозяйствующего субъекта, или **комплексными**, направленными на установление фактического

состояния всей финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующего субъекта³²⁴.

В рамках упомянутого законодательного акта установлен перечень конкретных органов, которые в Республике Армения наделены полномочиями на осуществление проверок³²⁵.

Важно в сопоставлении с отечественным опытом отметить, что в соответствии с указанным Законом в сфере контрольно-надзорной деятельности компетентных органов в Республике Армения используется оценка рисков; при этом под риском понимается вероятность причинения вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде, имущественным интересам государства, юридических и физических лиц, сбережению природных и энергетических запасов, учитывая степень тяжести этого вреда.

Такая модель реализована и в Кыргызской Республике, где принят, в частности, Закон Кыргызской Республики от 25 мая 2007 года № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», который регулирует отношения уполномоченных органов, полномочия которых по осуществлению

³²⁴ Так, **тематическими** считаются, в частности, проверки исполнения требований законодательства по недропользованию и охране природы, в том числе фактических объемов базы обложения экологическим налогом и (или) базы платежа за природопользование и их квот (ограничений); проверки деятельности, осуществляемой на основе лицензии на осуществление отдельных видов деятельности; проверки состояния соблюдения установленных экономических нормативов, ведения реестра регистрации ценных бумаг и осуществляемых по нему операций; проверки валютных операций; проверки состояния соблюдения санитарно-гигиенических, исполнения требований нормативных документов пожарной и технической безопасности и т.д. В свою очередь к **комплексным** относятся проверки финансово-хозяйственной деятельности, которые производятся посредством установления правильности бухгалтерского учета, финансовой отчетности, баланса, заполнения (составления) документов первичного учета и имеют целью выявление окончательных или промежуточных итогов финансово-хозяйственной деятельности проверяемого объекта, связанных с целесообразностью и эффективностью использования собственных и заимствованных денежных и товарных средств.

³²⁵ А именно, на территории Республики Армения полномочиями осуществления проверок в пределах своих полномочий наделены: Министерство транспорта, связи и информационных технологий Республики Армения, Министерство охраны природы Республики Армения, Министерство энергетических инфраструктур и природных ресурсов Республики Армения, Министерство территориального управления и развития Республики Армения, Комитет государственных доходов при Правительстве Республики Армения, Государственный комитет по регулированию ядерной безопасности при Правительстве Республики Армения, орган государственного управления, уполномоченный Правительством Республики Армения в сфере пенсионного обеспечения, Министерство финансов Республики Армения, Государственная инспекция по языку Республики Армения, Государственный комитет водного хозяйства Министерства энергетических инфраструктур и природных ресурсов Республики Армения, Служба национальной безопасности Республики Армения, Министерство экономического развития и инвестиций Республики Армения, Министерство труда и по социальным вопросам Республики Армения, Министерство образования и науки Республики Армения, Главное управление гражданской авиации при Правительстве Республики Армения, Комиссия по защите конкуренции, государственные лицензионные органы; Государственный комитет градостроительства при Правительстве Республики Армения Государственная служба безопасности пищевых продуктов Министерства сельского хозяйства Республики Армения; инспекционные органы Республики Армения.

проверок установлены законами Кыргызской Республики и постановлениями Правительства Кыргызской Республики, и субъектов предпринимательства, деятельность которых подлежит проверке в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Согласно этому законодательному акту основными принципами осуществления проверок субъектов предпринимательства уполномоченными органами являются следующие:

- презумпция добросовестности субъектов предпринимательства;
- противоречия и неясности законодательства Кыргызской Республики, устанавливающего обязательные требования, не могут быть использованы против субъектов предпринимательства;
- если субъект предпринимательства в своей деятельности применил норму права, противоречащую другой норме права, то его действия являются надлежащими и не считаются противозаконными;
- невмешательство в деятельность субъектов предпринимательства;
- законность, объективность и гласность в деятельности уполномоченных органов;
- недопустимость дублирования ведомственного и межведомственного контроля и надзора при проведении проверок;
- финансирование проведения проверок уполномоченными органами только из средств государственного бюджета;
- установление обязательных требований, подлежащих проверке, законами, постановлениями Правительства Кыргызской Республики;
- обязательное информирование уполномоченными органами субъектов предпринимательства о нормативных правовых актах Кыргызской Республики, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке;
- непрерывность и оперативность проведения проверки, то есть полное и максимально быстрое осуществление ее в течение установленного срока.

По классификации указанного Закона выделяются такие виды проверок, как плановая; внеплановая; контрольная; перепроверка.

В Монголии также действует специальный законодательный акт – Закон Монголии от 3 января 2003 года «О государственных проверках», который устанавливает общие основания и процедуры контрольной (надзорной) деятельности.

Регулирование в рамках специального законодательного акта о контрольных органах реализовано, например в Социалистической Республике Вьетнам. Общая контрольно-надзорная деятельность во Вьетнаме регламентируется Законом «Об инспекциях» № 56/2010/QН от 15 ноября 2010 года и Постановлением Правительства Вьетнама № 86/2011/ND-CP от 22 сентября 2011 года «Подробные положения и инструкция по применению некоторых статей Закона «Об инспекциях». 14 ноября 2022 года Национальное Собрание СРВ приняло новую редакцию Закона «Об инспекциях» № 11/2022/QП15 со сроком вступления в силу с 1 июля 2023 года. Обновленный закон расширяет перечень органов и должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорную функцию, и делит их на следующие:

1. Органы инспекций на административном уровне:
 - а) правительственный инспектор;
 - б) инспекторы провинций и городов центрального подчинения;
 - в) инспекторы городских округов, сельских округов, поселков, городов провинциального и центрального подчинения;
 - г) инспекционные органы в специальных административно-хозяйственных единицах, утверждаемые Национальным Собранием.
2. Инспекционные органы по отраслям или областям:
 - а) инспекторы министерств, ведомств министерского уровня;
 - б) инспекторы Главных Управлений, Управлений Министерств и приравненных к ним ведомств;
 - в) инспекторы департаментов.
3. Инспекционные органы в правительственных ведомствах.

4. Инспекционные органы Народной армии, Народной полиции, Государственного банка Вьетнама и правительственных учреждений.

5. Агентства, которым поручено выполнение функции отраслевой инспекции.

Следует отметить, что модель выделения специальных законов о проверках или о контрольных органах в достаточной степени оправдана, но, на наш взгляд, проигрывает модели, реализованной в нашей стране, в рамках которой развивается комплексный системообразующий акт о государственном контроле (надзоре) в целом.

4. Регулирование контрольно-надзорной деятельности на уровне системных подзаконных нормативных правовых актов. Так, в Республике Беларусь весьма значимый круг соответствующих вопросов регламентируется нормативными актами Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь. В частности, согласно Указу Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 года № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (с дальнейшими изменениями) государственный контроль (надзор) осуществляется в формах: выборочных проверок; внеплановых проверок; мероприятий технического (технологического, поверочного) характера; мер профилактического и предупредительного характера. Названный акт содержит положения, в достаточной степени ориентированные на защиту прав лиц, в отношении которых осуществляется контроль. Так, установлено, что незаконное вмешательство в деятельность проверяемого субъекта запрещается и влечет привлечение должностных лиц контролирующих (надзорных) органов к установленной законодательными актами ответственности. В отношении проверяемого субъекта закреплена презумпция добросовестного исполнения требований законодательства, пока не доказано иное. В случае неясности или нечеткости предписаний акта законодательства решения должны приниматься в пользу проверяемого субъекта.

Названный Указ также предусматривает, что контрольная (надзорная) деятельность осуществляется с использованием мер профилактического и

предупредительного характера, реализуемых контролирующими (надзорными) органами во взаимодействии с субъектами, подлежащими контролю (надзору)³²⁶, что также заслуживает внимания в соотношении с отечественным опытом.

Интересным как с правовой, так и с юридико-технической точек зрения решением является то, что многие важные нормы систематизированы в актах, являющихся положениями, утвержденными названным Указом. Таковым, в частности, является Положение о порядке организации и проведения проверок, которым определяются порядок организации и осуществления контроля (надзора) в Республике Беларусь в форме проверок, а также права, обязанности контролирующих (надзорных) органов и проверяемых организаций, их обособленных подразделений, имеющих учетный номер плательщика, представительств иностранных организаций, индивидуальных предпринимателей, а также нотариусов, лиц, осуществляющих ремесленную деятельность, деятельность в сфере агроэкотуризма, временных (антикризисных) управляющих, не являющихся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями. Также следует упомянуть Положение о порядке проведения мониторинга, согласно которому мониторингом является форма контроля (надзора), заключающегося в наблюдении, анализе, оценке, установлении причинно-следственных связей, применяемая контролирующими (надзорными) органами в целях оперативной оценки фактического состояния объектов и условий деятельности субъекта мониторинга на предмет соответствия требованиям законодательства, выявления и предотвращения причин и условий, способствующих совершению нарушений, без использования полномочий, предоставленных контролирующим (надзорным) органам и их должностным лицам для проведения проверок.

На уровне актов Совета Министров Республики Беларусь регламентируются, например, вопросы, связанные с риск-ориентированным подходом. Так, согласно

³²⁶ В том числе путем: проведения мониторинга, направления рекомендаций по устранению и недопущению недостатков, выявленных в результате мониторинга; проведения разъяснительной работы о порядке соблюдения требований законодательства, применения его положений на практике; информирования субъектов (включая использование средств глобальной компьютерной сети Интернет, средств массовой информации) о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок контролирующими (надзорными) органами; проведения семинаров, круглых столов.

постановлению Совета Министров Республики Беларусь «О методике формирования системы оценки степени риска» система оценки степени риска включает следующие составляющие: выявление риска; определение субъектов с риском; определение и согласование с Межведомственным советом по контрольной (надзорной) деятельности критериев оценки степени риска; оценку степени риска; определение субъектов с высокой степенью риска; анализ имеющейся в распоряжении контролирующего (надзорного) органа информации, а в случаях, установленных законодательством, сбор дополнительной информации о субъектах с высокой степенью риска.

Не отрицая в принципе возможность регулирования соответствующих отношений на уровне значимых подзаконных нормативных правовых актов, отметим, что, по нашему мнению, ввиду особой значимости контрольно-надзорной деятельности для развития государства, а также для обеспечения прав и свобод граждан, предпринимательского сообщества, представляется все же более адекватным вариант регулирования, предполагающий наличие соответствующего системообразующего акта, имеющего форму и юридическую силу закона.

Приведенная характеристика значимых моделей зарубежного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности позволяет в компаративном ключе сделать вывод о том, что отечественная модель, характеризующаяся наличием базового системообразующего закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, является передовой и весьма прогрессивной.

Описываемые в научных публикациях **тенденции развития** имеют значимый характер в общем контексте конституционного демократического развития, ориентированности на права и свободы человека и гражданина. Так, исследователи отмечают, что «с конца 1980-х годов реформы административного и государственного финансирования, основанные на принципах нового государственного управления, стали широко проводиться в государствах с англосаксонской правовой системой, таких как: США, Великобритания,

Австралия и Новая Зеландия. С тех пор эти реформы постепенно проникли в северные страны, включая Швецию и Финляндию, и континентальные страны, включая Нидерланды и Францию», при этом подчеркивается: «основной идеей было переложить рыночные механизмы на государственный сектор и перевести административное управление с процессно-ориентированного подхода к управлению результатами и клиентоориентированному подходу»³²⁷. Подчеркнем, что подобные подходы, имея уже довольно давние истоки, в последнее десятилетие приобретают новое звучание и более современную наполненность: контрольно-надзорная деятельность осуществляется, образно говоря, не ради самого процесса как такового, замкнутого на собственное содержание, а все в большей степени обретает **клиентоцентричность**, во главу угла ставятся интересы проверяемых, а конечные результаты видятся в защите конституционно значимых ценностей и обеспечении наиболее благоприятных социально-экономических условий. Именно этому служат **все более широкое внедрение риск-ориентированного подхода и системный переход к превалированию профилактических начал в контрольно-надзорной деятельности**, на чем мы еще остановимся далее.

Анализ тенденций развития контрольно-надзорной деятельности в зарубежных странах позволяет исследователям сделать некоторые обобщающие наблюдения. Например, И.В. Биткина отмечает: «вопрос реформирования структур и деятельности контрольно-надзорных органов (КНО) остро актуален и для большинства зарубежных стран. Развитие контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти в зарубежных странах имело различные векторы. Если в странах Восточной Европы акцент был сделан на количественной диагностике, то в большинстве стран ОЭСР – на качественной составляющей – структурной организации, повышении эффективности организации проверок и деятельности самих проверяющих. Цели реформирования также различаются – для одних стран – это сокращение расходов (например, Великобритания), для других – снижение административного бремени

³²⁷ Ломинадзе А.А. Становление и развитие аудита эффективности и его правовое регулирование в зарубежных странах // Финансовое право. 2015. № 12. С. 40.

(страны бывшего СССР, Босния и Герцеговина; на первом этапе реформирования – Великобритания и Нидерланды)»³²⁸. Здесь обращает на себя внимание справедливое указание на нацеленность развития контрольно-надзорной деятельности в странах бывшего СССР на **снижение административного бремени** – тренд, во многом задаваемый именно российским регулированием, на которое в значительной степени ориентируются, например, наши коллеги из стран СНГ. Мы уже отмечали, что логика реформирования отечественного законодательства в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля позволила создать все условия для снижения излишней административной нагрузки на проверяемые организации, в том числе посредством перехода к планированию и осуществлению контрольно-надзорной деятельности на основе **системы управления рисками**³²⁹.

В научных исследованиях также отмечается, что «в целом в зарубежных странах в приоритетном порядке решаются следующие задачи: – развитие в инспекциях риск-ориентированной модели и классификация объектов для планирования посещений; – координация и консолидация, нацеленные на устранение дублирования между органами; – институциональные изменения: акцент на изменении либо общей структуры (количества контрольных органов), либо внутренней структуры (департаменты, ресурсы); – подходы и инструменты: изменение принципов и способов работы инспекторов посредством внедрения новых инструментов (инструкции, проверочные листы (check-lists) и пр.), а также переподготовки кадров; – процессы: внутренние (как работают инспекционные органы) или внешние (как осуществляются проверки), или и то и другое»³³⁰.

³²⁸ Биткина И.В. Зарубежный опыт структурно-функциональной организации контрольно-надзорной деятельности исполнительных органов власти в контексте возможностей применения его в России. В издании: Контрольно-надзорная деятельность исполнительных органов государственной власти: оптимизация структур и модели деятельности. М., 2017. С. 177 – 208.

При этом названный автор отмечает, что «в таких странах, как Нидерланды, Швеция, Великобритания, США, Норвегия, Новая Зеландия, Бельгия, Чили, Эстония, Финляндия, Корея, Люксембург, Мексика существует официальная политика, охватывающая широкий спектр сфер государственного управления, или касающаяся конкретно проверок по организации либо реформированию инспекционных органов. Подобного рода политика отсутствует в таких развитых странах, как Франция, Япония, Швейцария» (там же).

³²⁹ См. подробнее: Спиридонов А.А. Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 10. С. 102–116.

³³⁰ Биткина И.В. Зарубежный опыт структурно-функциональной организации контрольно-надзорной деятельности исполнительных органов власти в контексте возможностей применения его в России. В издании: Контрольно-

Сопоставительный анализ показывает, что в той или иной степени для российского опыта регулирования и практики контрольно-надзорной деятельности характерны в целом те же направления. При этом особо среди названных обращают на себя внимание развитие риск-ориентированной модели и классификация объектов для планирования посещений. Градация по степени риска для конституционно значимых и охраняемых законом ценностей является очень действенным концептуальным правовым подходом, позволяющим на практике существенным образом максимизировать эффективность контрольно-надзорной деятельности. Российское законодательство в этой сфере является весьма прогрессивным и содержит рационально обоснованные механизмы, обеспечивающие риск-ориентированный подход. В частности, в статье 22 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³³¹ весьма структурированно выстроены основы системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям: во-первых, закреплено, что именно управление рисками причинения вреда (ущерба) определяет выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты³³²; во-вторых, довольно четко раскрыто сущностное содержание ключевых понятий, в том числе как такового риска причинения вреда (ущерба), под которым понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям, понятия оценки такого риска, раскрываемого как деятельность контрольного (надзорного) органа по определению вероятности возникновения риска и масштаба вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей, а также понятия управления таким риском,

надзорная деятельность исполнительных органов государственной власти: оптимизация структур и модели деятельности. М., 2017. С. 177 – 208.

³³¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5007.

³³² При этом в статье 23 названного Федерального закона закреплено, что для целей управления рисками контрольный (надзорный) орган относит объекты контроля к одной из следующих категорий риска причинения вреда (ущерба): 1) чрезвычайно высокий риск; 2) высокий риск; 3) значительный риск; 4) средний риск; 5) умеренный риск; 6) низкий риск.

определяемого как 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 (при этом допустимый уровень риска причинения вреда (ущерба) в рамках вида государственного контроля (надзора) должен закрепляться в ключевых показателях вида контроля).

В целом, положения главы 5 «Управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» названного Федерального закона дали мощный импульс к практическому внедрению и дальнейшему развитию риск-ориентированного подхода в российской контрольно-надзорной деятельности, и отечественный опыт в этой части в настоящее время может и должен служить предметом изучения со стороны зарубежных коллег на предмет возможной рецепции.

Одной из тенденций, обращающих на себя внимание при рассмотрении зарубежного опыта, является рациональное снижение количества контролирующих органов при сохранении качества контрольной деятельности³³³. При этом немаловажным аспектом, на который также следует обратить внимание с учетом анализа зарубежного опыта, является работа с кадровым составом контрольно-надзорных органов, **повышение их кадрового потенциала**. Как таковая оптимизация контрольно-надзорных органов должна в обязательном порядке сопровождаться **ростом компетентности** их должностных лиц, непосредственно осуществляющих государственный контроль (надзор), муниципальный контроль.

³³³ Приводится, к примеру, показательный опыт Нидерландов, где «в процессе постепенной консолидации государственных инспекций сократили их количество с 26 ед. в 2000 года до 12 ед. в 2012 г. (в общей сложности до 10 ед. к 2015 году). Штатное расписание также уплотнилось в общей сложности с 7500 ед. до порядка 5800 ед. – в то время как в некоторых сферах (где одна единственная инспекция и консолидация невозможна) на самом деле наблюдалось небольшое увеличение сотрудников (защита детства, здравоохранение, горнодобывающая промышленность). Слияния были осуществлены по тематическим областям с целью создания структур с более широкой областью рассмотрения и объединения ресурсов» (см: *Биткина И.В.* Зарубежный опыт структурно-функциональной организации контрольно-надзорной деятельности исполнительных органов власти в контексте возможностей применения его в России. В издании: *Контрольно-надзорная деятельность исполнительных органов государственной власти: оптимизация структур и модели деятельности*. М., 2017. С. 177 – 208).

Еще один важнейший аспект касается широкого применения в сфере контрольно-надзорной деятельности современных информационно-коммуникационных, цифровых технологий и сервисов.

Исследователи отмечают, что «в целом вопросы содержания государственного контроля и надзора, а также критериев их разграничения остаются дискуссионными не только в отечественной науке административного права, но и в зарубежных странах», при этом обращая внимание: «вместе с тем нельзя не отметить, что жизнь не стоит на месте, и в связи с развитием информационного общества и в сфере государственного управления внедряются цифровые технологии контроля и надзора»³³⁴.

Следует отметить, что внедрение и развитие цифровых технологий в рассматриваемой сфере³³⁵ – не просто важная тенденция настоящего времени, но и настоятельная необходимость, вытекающая из всей логики развития государственного управления в XXI веке. Современный социум еще сочетает в себе общественные группы, с некоторой настороженностью относящиеся к цифровым технологиям, электронным сервисам (в основном речь здесь идет о представителях старших возрастных групп, лицах пенсионного возраста, которые не привыкли к подобным технологиям или испытывают некоторые затруднения в их использовании), и те, которые активно приветствуют удобства подобных технологий и сервисов. Исследователи справедливо подчеркивают, что «развитие цифровых технологий в сфере государственного управления в целом и контроля в частности зависит от трех основных факторов: уровня технического обеспечения, в том числе проникновения Интернета, уровня образованности населения, структурной и содержательной частей государственных порталов в сети Интернет»³³⁶. При этом следует учитывать, что доля активных пользователей

³³⁴ Лебедева Е.А., Сладкова А.В. О цифровых технологиях контроля в государственном управлении в зарубежных странах // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 83 – 88. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

³³⁵ См. подробнее, например: Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53 – 59.

³³⁶ Лебедева Е.А., Сладкова А.В. О цифровых технологиях контроля в государственном управлении в зарубежных странах // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 83 – 88. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

соответствующих технологий во всех социальных группах неуклонно растет³³⁷, ввиду чего следует прогнозировать расширение общественного запроса на цифровые технологии в государственном и муниципальном управлении, в том числе в сфере контрольно-надзорной деятельности.

В исследованиях отмечается, что «продолжает развиваться общемировая тенденция оказания государственных и муниципальных услуг с использованием интернет-порталов», при этом приводится в качестве примеров весьма прогрессивный опыт Дании, Республики Корея, Австралии и иных стран³³⁸. Наша страна, безусловно, следует тому же тренду, при этом внедряемые российские варианты организации соответствующих порталов как на федеральном (<https://www.gosuslugi.ru/>), так и на региональном (например, в Москве: <https://www.mos.ru/uslugi/>) уровнях дают широкие возможности для получения качественных государственных и муниципальных услуг и коммуникации органов публичной власти, граждан, бизнеса. Следует прогнозировать расширение использования функционала этих порталов и для целей контрольно-надзорной деятельности.

Значительное внимание в зарубежных странах уделяется механизмам обратной связи с целью получения от населения мнений по вопросам развития, в том числе цифрового развития государственного контроля (надзора) и в целом государственного управления. В исследованиях отмечается весьма интересный опыт использования таких площадок для получения обратной связи от населения для последующей выработки решений по направлениям развития, как, например, онлайн-платформа Predictiv100 для проведения поведенческих экспериментов в

³³⁷ Здесь следует отметить, что существенный рост использования информационно-коммуникационных технологий является общемировым трендом, что подтверждается хотя бы цифрами активных интернет-пользователей в общем количестве жителей Земли. Так, приводятся, например, следующие данные: «население мира: по состоянию на январь 2022 года на нашей планете живут **7,91 миллиарда человек**, а ежегодный прирост составляет 1%... Интернет-пользователи в мире: в начале 2022 года численность интернет-аудитории **достигла 4,95 млрд пользователей**. Сегодня интернетом **пользуются 62,5% населения мира**. Пользователи соцсетей в мире: в январе 2022 года во всём мире насчитывалось **4,62 млрд пользователей социальных сетей**. Это **58,4% от общей численности населения мира...** Эти цифры дают ценный контекст для понимания объёмов внедрения и роста цифровых технологий» (см.: Статистика интернета и соцсетей на 2022 год – цифры и тренды в мире и в России. Электронный ресурс: <https://www.web-canape.ru/business/statistika-interneta-i-socsetej-na-2022-god-cifry-i-trendy-v-mire-i-v-rossii/>. Дата обращения – 29 октября 2022 года).

³³⁸ Лебедева Е.А., Сладкова А.В. О цифровых технологиях контроля в государственном управлении в зарубежных странах // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 83 – 88. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

Великобритании (подчеркивается, что «использование платформы дало правительству возможность в короткий срок (в течение одной – двух недель) получить результаты исследований по важнейшим вопросам государственного управления»), площадки для опросов и исследований, применяемые в Германии и Швейцарии; отмечается, что «создание подобных платформ является результатом генезиса систем онлайн-опросов с добавлением элементов эксперимента»³³⁹. Этот аспект также исключительно важен и для России. Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко, выступая в рамках «правительственного часа» на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 19 октября 2022 года, отметив, что «последние несколько лет Правительством Российской Федерации осуществляется совершенствование контрольно-надзорной деятельности», в качестве одного из ключевых направлений проводимой работы выделил именно обеспечение обратной связи, подчеркнув, что «без качественной и доверенной обратной связи построить и усовершенствовать что-либо невозможно»³⁴⁰. В дальнейшем в ходе совершенствования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации этому направлению будет уделяться весьма существенное внимание.

На основе анализа зарубежного опыта высказывается мнение, что «ключевой целью совершенствования контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти следует считать достижение двух аспектов – максимизация воздействия проверок (соблюдение всех требований хозяйствующими субъектами) и минимизация стоимости их проведения»³⁴¹. В целом соглашаясь, что такая постановка вопроса имеет основания, отметим,

³³⁹ Лебедева Е.А., Сладкова А.В. О цифровых технологиях контроля в государственном управлении в зарубежных странах // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 83 – 88. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

³⁴⁰ Стенограмма выступления Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко в рамках «правительственного часа» на тему «О результатах работы по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности» на 531-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 19 октября 2022 года.

³⁴¹ Биткина И.В. Зарубежный опыт структурно-функциональной организации контрольно-надзорной деятельности исполнительных органов власти в контексте возможностей применения его в России. В издании: Контрольно-надзорная деятельность исполнительных органов государственной власти: оптимизация структур и модели деятельности. М., 2017. С. 177 – 208.

вместе с тем, что с конституционно-правовой точки зрения **ключевой целью** видится все же достижение состояния максимальной защищенности жизни и здоровья людей, прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение иных конституционно значимых и охраняемых законом ценностей при минимизации административной нагрузки и повышении эффективности всей деятельности в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В исследованиях выделяется ряд лучших зарубежных практик деятельности контрольно-надзорных органов, которые потенциально применимы в российских условиях. К их числу относятся, в частности, «рациональное взаимодействие между контрольно-надзорными органами, обмен информацией, в том числе на всех уровнях», «внедрение риск-ориентированного подхода», «независимость контрольно-надзорных органов», «превентивные меры как ключевой инструмент выполнения обязательных требований»³⁴². На последнее обратим особое внимание, отметив важность и актуальность всех из названных направлений. Именно **превенция путем профилактики** любого возможного ущерба, безусловно, является предпочтительной.

В целом мы видим будущее за формированием **новой конституционно-правовой философии**³⁴³ **контрольно-надзорной деятельности** в контексте совершенствования государственного и муниципального управления и активного развития концепции «государства для граждан»³⁴⁴, которая получит в дальнейшем

³⁴² Биткина И.В. Зарубежный опыт структурно-функциональной организации контрольно-надзорной деятельности исполнительных органов власти в контексте возможностей применения его в России. В издании: Контрольно-надзорная деятельность исполнительных органов государственной власти: оптимизация структур и модели деятельности. М., 2017. С. 177 – 208.

³⁴³ Занимаясь практическим внедрением и научным обоснованием новых подходов на региональном уровне – в контексте государственного управления в конкретном субъекте Российской Федерации – Тульской области, мы достаточно давно подчеркивали важность становления именно новой философии управления (см., например: Спиридонов А.А. Новая философия управления: опыт Тульской области // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2014. № 1. С. 160 – 163), и считаем, что такое концептуальное видение заслуживает дальнейшего развития.

³⁴⁴ См., в частности: Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 года № 2816-р (Собрание законодательства Российской Федерации, 11.10.2021, № 41, ст. 7051), в котором одной из инициатив в разделе «Государство для граждан» указана инициатива «Государство для людей» (ответственный орган – Минэкономразвития России). Это название инициативы пришло на смену названию «Клиентоцентричность», что отражает эволюцию соответствующей концепции (новое наименование инициативы введено распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2022 года № 499-р (Собрание законодательства Российской Федерации, 21.03.2022, № 12, ст. 1911)).

существенное развитие. В этом контексте **принципиально важным является полноценное становление сервисной и партнерской модели контрольно-надзорной деятельности**, ориентированной на комфортное эффективное и результативное взаимодействие контролирующих и контролируемых субъектов, органов публичной власти и бизнеса, граждан.

В свете изложенного выше еще раз подчеркнем: невозможно отрицать, что в XXI веке будущее именно за цифровыми технологиями, онлайн сервисами и т.д. Российская Федерация должна как минимум не отставать от передовых зарубежных стран в сфере внедрения цифровых решений и технологий в сферу государственного и муниципального управления, в том числе в сферу государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также общественного контроля, а в идеале – ставить и реализовывать амбициозные задачи по выходу на **лидирующие позиции** в этой сфере, в том числе в части трансляции передовых отечественных практик для их возможного использования иностранными государствами.

Перспективным направлением дальнейшего совершенствования государственного контроля (надзора), муниципального контроля является **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).

Необходима **популяризация цифровых решений и технологий** с целью привлечения к их заинтересованному использованию как можно большего количества граждан. При этом, помимо такого, внешнего аспекта, важен также и внутренний – расширение использования эффективных цифровых решений в рамках самой системы контрольно-надзорной деятельности для ее оптимизации и повышения эффективности информационного обмена, аналитического обеспечения. В этом ракурсе исключительно важно **развитие полноценной**

системы информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности посредством соответствующих электронных информационных систем и решений.

Справедливо в исследованиях обращается внимание также и на то, что «представляется ценным опыт использования технологии искусственного интеллекта в совокупности с возможностями социальных сетей при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти»³⁴⁵. Отметим, что, на наш взгляд, в близкой перспективе **технологии искусственного интеллекта в обязательном порядке должны шире применяться в сфере контрольно-надзорной деятельности**, в частности, соответствующие аналитические возможности могут использоваться при определении индикаторов рисков для целей внеплановых проверок и т.д.

В настоящее время реализуется новый этап реформирования контрольно-надзорной деятельности в нашей стране, получают продолжение тенденции и решения, показавшие свою эффективность в общем контексте обеспечения социально-экономического развития страны и совершенствования государственного управления. Как подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на итоговой пленарной сессии XIX заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» 27 октября 2022 года, сделан выбор «сократить количество проверок, избавиться от излишнего регулирования со стороны государства», при этом он упомянул об эффективности регуляторной гильотины и, отметив, что режим прекращения плановых проверок для бизнеса будет продлен и на 2023 год, заверил: «будем и дальше по этому пути идти – конечно, за исключением тех видов производства, которые связаны с известными рисками для потребителя. Это, мне кажется, для всех понятно. Но и здесь

³⁴⁵ Лебедева Е.А., Сладкова А.В. О цифровых технологиях контроля в государственном управлении в зарубежных странах // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 83 – 88. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

Основываясь на анализе некоторых экспериментов в этом направлении, проведенных в США, названные авторы указывают: «представляется, что опыт проведения плановых проверочных мероприятий с использованием технологий искусственного интеллекта и сведений, полученных из социальных сетей, можно использовать при проведении проверок продовольственных и хозяйственных магазинов, предприятий общественного питания, а также организаций, осуществляющих лицензируемые виды деятельности. В этих целях следует основываться на статистических данных, связанных с несоблюдением сроков проведения плановых проверок, и целесообразности проведения контрольных мероприятий на конкретных объектах» (там же).

постараемся строить работу таким образом, чтобы все эти регуляторные функции, проверки носили точечный характер, не мешали бы работе предприятий, бизнеса в целом»³⁴⁶. Безусловно, при движении по этому пути должен в достаточной степени приниматься во внимание и передовой зарубежный опыт в сфере регулирования и практической организации контрольно-надзорной деятельности.

При этом весьма важной целью видится в свою очередь возрастание роли российского опыта как ориентира для других стран, прежде всего тех, которые участвуют в конструктивных интеграционных процессах и форматах.

Так, С.А. Агагомедова, исследуя трансформацию правового регулирования контроля и надзора в области единой экономики Евразийского экономического союза, справедливо, на наш взгляд, отмечает, что «государственный контроль и надзор, неразрывно связанные с государством, его публичной властью, отражающие в себе государственную волю, в условиях экономического объединения государств приобретают качественно новые характеристики. Экономическая интеграция влечет интеграцию правовую и, как следствие, изменение правовых институтов и механизмов, важнейшими из которых являются контроль и надзор со стороны государства»³⁴⁷. Некоторые исследователи высказывают мнение о наличии негативного фактора, проявляющегося в том, что «в условиях единого экономического пространства продолжают существовать принципиально разные подходы к введению ограничений на предпринимательскую деятельность в разных государствах – членах ЕАЭС (например, в построении законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле – в России и Казахстане)»³⁴⁸.

Ввиду изложенного особо подчеркнем, что компаративный ракурс в сфере государственного и общественного контроля важен не только с точки зрения возможной рецепции нами зарубежных подходов, но и с позиций того, что Россия

³⁴⁶ Стенограмма итоговой пленарной сессии XIX заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» 27 октября 2022 года на сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://kremlin.ru/events/president/news/69695>. Дата обращения – 29 октября 2022 года.

³⁴⁷ Агагомедова С.А. Государственный контроль и надзор в области экономики в условиях ее интеграции // Административное право и процесс. 2021. № 9. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

³⁴⁸ Данилов-Данильян А.В. К вопросу о границах правосубъектности органов контроля и надзора в представлениях российского бизнеса // Журнал российского права. 2018. № 1. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

может транслировать зарубежным партнерам в качестве образца прогрессивных решений. Рост влияния и авторитета Российской Федерации, в том числе в сфере передового опыта регулирования и организации контрольно-надзорной деятельности весьма важен в современном меняющемся мире.

Как показано выше, на уровне основных законов зарубежных стран достаточное внимание уделяется вопросам различных видов контроля, при этом контрольные функции и полномочия органично встроены в нормы, конституирующие статус и предназначение тех или иных государственных институтов. Вместе с тем, систематизированное изложение основ государственного контроля (надзора) и общественного контроля непосредственно в конституциях не является традиционным и распространенным явлением в рамках современного конституционно-правового регулирования.

Однако значимость контрольно-надзорной деятельности, а также развития институтов и механизмов общественного контроля в современных реалиях объективно возрастают, и может быть поставлен вопрос о целесообразности системного изложения основ контроля и надзора непосредственно на уровне основного закона государства.

3.2. Отечественная модель построения комплексного института государственного и общественного контроля в системной взаимосвязи с совершенствованием государственного управления

Рациональное правовое регулирование и постоянное совершенствование организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля – важное условие обеспечения государством в конструктивном диалоге с обществом реализации тех важнейших принципов, которые следуют из основополагающих конституционных норм.

Движение к идеалу правового социального государства, где человек, его права и свободы выступают в качестве высшей ценности, в современных условиях, характеризующихся постоянным усложнением структуры общественных отношений, социально-экономических и общественно-политических процессов, попросту невозможно без организации действенного контроля и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, обеспечением недопущения ущерба охраняемым Конституцией и законами ценностям, исполнением законодательства, включая соблюдение обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами, требований, содержащихся в разрешительных документах, требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации и т.д.

Реалии XXI века диктуют весьма динамичные темпы совершенствования организации современного государственного управления, важной составной частью которого является контрольно-надзорная деятельность. При этом неизменным остается главный ориентир – нацеленность общих усилий публичной власти на обеспечение прав и свобод и повышение качества жизни людей.

Нельзя не согласиться с тем, что «высокое качество государственного управления является важнейшим фактором долгосрочного социально-экономического и научно-технологического развития современных государств.

Оно способствует эффективному использованию ресурсов для реализации государственной политики во всех сферах деятельности»³⁴⁹.

Подчеркнем, что совершенствование государственного и муниципального управления по самому своему определению – процесс фактически непрерывный, поскольку прекращение развития означало бы стагнацию. Конституирование на самом высоком уровне российской правовой системы – непосредственно в Конституции Российской Федерации модели единой системы публичной власти при внесении поправок в 2020 году (обратим внимание, что само название Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации свидетельствовало о его нацеленности именно на *совершенствование* публичной власти в стране³⁵⁰) наглядно иллюстрирует эту мысль, показывая, что конституционно-правовое развитие подходов к государственному и муниципальному управлению не прекращается, они совершенствуются и принимают обновленные формы, соответствующие духу времени и общим задачам, встающим на повестку дня развития нашей страны.

Жизнь требует регулярного принятия новых решений о внедрении более прогрессивных подходов в государственное и муниципальное управление в духе общих тенденций развития информационного общества, системы коммуникаций между публичной властью и обществом, гражданами, обеспечения социально-экономического развития, защиты прав и законных интересов бизнес-сообщества, поддержки предпринимательской инициативы и улучшения делового климата, и в конечном итоге – достижения цели повышения благосостояния и качества жизни наших граждан. Все эти тенденции имеют прочнейшие конституционные основания: положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (статья 2 Конституции Российской Федерации), Российская Федерация – социальное государство, политика которого

³⁴⁹ Качество российского государственного управления: проблемы и приоритеты / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров, А.Н. Старостина. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. С. 7.

³⁵⁰ 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». Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (часть 1 статьи 7), в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности (часть 1 статьи 8) и т.д.

Реализация указанных основ конституционного строя России требует постоянных усилий от Правительства Российской Федерации в рамках его конституционных полномочий по обеспечению проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики; осуществлению мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка; осуществлению мер по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечению их участия в выработке и проведении государственной политики; содействию развитию предпринимательства и частной инициативы, а также других полномочий (статья 114 Конституции Российской Федерации), которые в совокупности служат обеспечению наилучшего развития страны и ее граждан. Правительством Российской Федерации проводится колоссальная работа, в частности, по постоянному совершенствованию отечественной модели контрольно-надзорной деятельности – ее правовых основ, практической организации, информационному и технологическому обеспечению и т.д.

Анализ позволяет выделить следующие современные особенности российской модели контрольно-надзорной деятельности, значимые с конституционно-правовой точки зрения.

1. Выстраивание современной отечественной модели контрольно-надзорной деятельности на полностью обновленной законодательной базе.

Подчеркнем, что разработка нормативных правовых актов, служащих в настоящее время основой для организации всей системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, являлась результатом особого внимания к этой теме на самом высоком государственном уровне. Совершенствованию и систематизации законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности придавалось, по сути, значение важного элемента становления новой философии государственного управления в стране.

С конституционно-правовой точки зрения принципиально значимыми для развития контрольно-надзорной деятельности были задавшие направления реформы важные тезисы, прозвучавшие в посланиях Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 года и 1 декабря 2016 года. В русле определенного главой государства подхода системно выстраивалась дальнейшая работа Правительства Российской Федерации по развитию контрольно-надзорной деятельности.

Поручением Президента Российской Федерации от 4 января 2015 года № Пр-13 Правительству Российской Федерации в целях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности было поручено разработать проект федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле. Для исполнения поручения была проведена длительная системная работа, в том числе в рамках деятельности созданной межведомственной рабочей группы из представителей заинтересованных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, иных государственных органов, представителей научного и экспертного сообщества, являющихся ведущими специалистами в соответствующей сфере. О глубине проработки вопросов свидетельствует и тот факт, что в ходе работы над законопроектом, он неоднократно претерпевал существенные, даже концептуальные доработки, изменения, подверглось коррекции и планировавшееся изначально наименование, в том числе в ходе обсуждения концепции отказались от упоминания регионального контроля.

Существенная работа продолжилась и на площадке Государственной Думы после того, как в конце 2019 года законопроект был внесен Правительством Российской Федерации и в апреле 2020 года был принят Государственной Думой в первом чтении. Затем Правительством Российской Федерации были внесены значительные сущностные поправки к законопроекту³⁵¹. Результатом

³⁵¹ В заключении ответственного комитета Государственной Думы – Комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту от 14 ноября 2019 года справедливо было отмечено, что «в процессе системной работы над законопроектом ко всем ее участникам пришло понимание необходимости существенной его переработки и целесообразности его обсуждения в новой, переработанной редакции, в значительной мере учитывающей высказанные в ходе работы замечания, предложения и поправки». Заключение размещено в Системе обеспечения

исключительно конструктивной системной слаженной работы Правительства Российской Федерации и профильных федеральных органов исполнительной власти, Государственной Думы, Совета Федерации, представителей бизнеса и общественных объединений доработанный законопроект 22 июля 2020 года принят Государственной Думой в третьем чтении, 24 июля 2020 года одобрен Советом Федерации и 31 июля 2020 года подписан Президентом Российской Федерации.

Таким образом, действующий Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» является итогом масштабной пятилетней работы, отличительной чертой которой является весьма конструктивное взаимодействие государственных органов, бизнеса, институтов гражданского общества, научного и экспертного сообщества, позволившее заложить в новый законодательный акт ценностные смыслы и практические механизмы, учитывающие интересы всех субъектов, вовлеченных в сферу осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Прежде всего, названный Федеральный закон направлен на системное совершенствование контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, снижение избыточного административного давления на организации и граждан, а также оптимизацию расходов бюджета, что в целом дает весьма значимый позитивный эффект для социально-экономического развития страны.

До появления такого законодательного акта исследователями высказывались оценки, что контрольно-надзорная деятельность в России «не имеет качественного законодательного обеспечения»³⁵². Авторитетные авторы писали о важности появления в ходе реформы контрольно-надзорной деятельности «сбалансированной нормативной базы во главе с ключевыми законодательными актами»³⁵³. Полагаем возможным констатировать, что именно

законодательной деятельности. См.: ЭРК проекта федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в СОЗД. Электронный ресурс: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7>. Дата обращения – 12 декабря 2022 года.

³⁵² Перов С.В. Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы // Lex russica. 2019. № 2 (147). С. 76.

³⁵³ Зубарев С.М. О некоторых проблемах правового обеспечения реформы контрольной и надзорной деятельности в России // Законодательство. 2020. № 8. Цит. по. СПС «Гарант».

таковая законодательная база была создана с принятием вышеуказанного ключевого закона.

В Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» выстроена хорошо продуманная система основополагающих правовых понятий и подходов в сфере организации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, прежде всего, в части рационально системно взаимосвязанных определений самого контроля, его предмета и объекта.

Исключительно важно то, что однозначно закреплено, что государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований.

В статье 15 названного Федерального закона предмет государственного контроля (надзора), муниципального контроля определяется в единстве четырех составляющих как:

1) соблюдение контролируруемыми лицами³⁵⁴ обязательных требований³⁵⁵, установленных нормативными правовыми актами;

³⁵⁴ Согласно положениям статьи 31 названного Федерального закона в целях его регулирования под **контролируемыми лицами** понимаются граждане и организации, деятельность, действия или результаты деятельности которых либо производственные объекты, находящиеся во владении и (или) в пользовании которых, подлежат государственному контролю (надзору), муниципальному контролю. В рамках данного определения:

1) под гражданами понимаются физические лица – граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, в том числе осуществляющие предпринимательскую деятельность (индивидуальные предприниматели). Граждане, не осуществляющие предпринимательской деятельности, признаются контролируемыми лицами в случае владения и (или) пользования производственными объектами, являющимися объектами контроля в соответствии со статьей 16 названного Федерального закона, за исключением жилых помещений, если иное регулирование в отношении жилых помещений не предусмотрено федеральным законом о виде контроля;

2) под организациями понимаются зарегистрированные в установленном законом порядке юридические лица, их обособленные подразделения, а также иные организации, в том числе иностранные, объединения и их подразделения, не являющиеся юридическими лицами, если в соответствии с нормативными правовыми актами, устанавливающими обязательные требования, субъектами правоотношений являются организации, не являющиеся юридическими лицами.

³⁵⁵ В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» под обязательными требованиями следует понимать содержащиеся в нормативных правовых актах требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

2) соблюдение (реализация) требований, содержащихся в разрешительных документах;

3) соблюдение требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

В свою очередь, к объектам государственного контроля (надзора), муниципального контроля в статье 16 названного Федерального закона отнесены:

1) деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим деятельность, действия (бездействие);

2) результаты деятельности граждан и организаций, в том числе продукция (товары), работы и услуги, к которым предъявляются обязательные требования;

3) здания, помещения, сооружения, линейные объекты, территории, включая водные, земельные и лесные участки, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, другие объекты, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, не находящиеся во владении и (или) пользовании граждан или организаций, к которым предъявляются обязательные требования.

Таким образом, выстроенная категориально-понятийная база довольно системна и понятна.

Отметим здесь, что на этапе подготовки и обсуждения первой внесенной в Государственную Думу версии законопроекта была воспринята концепция наличия в нем так называемой статьи-гlossария – статьи, в которой последовательно были изложены определения основных понятий, используемые

для целей проектируемого закона (статья содержала 19 определений³⁵⁶). Вместе с

³⁵⁶ В проектируемой статье 2 предлагалось закрепить, что «Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) государственный контроль (надзор) – осуществляемая в пределах установленных полномочий деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при реализации ими переданных государственных полномочий, деятельность иных уполномоченных органов и организаций, направленная на предупреждение (профилактику), выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями обязательных требований, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований;

2) федеральный государственный контроль (надзор) – деятельность федеральных органов исполнительной власти, иных уполномоченных органов и организаций в рамках предметов ведения Российской Федерации, полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации, а равно деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по осуществлению государственного контроля (надзора) в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования в случае передачи им в соответствии с частью 2 статьи 5 настоящего Федерального закона соответствующих полномочий органов государственной власти Российской Федерации. Порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается положением о виде федерального государственного контроля (надзора), а для лицензионного контроля – положением о лицензировании конкретного вида деятельности, утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними административными регламентами;

3) региональный государственный контроль (надзор) – деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных уполномоченных органов и организаций в рамках полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предметам ведения субъектов Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора) в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а равно деятельность органов местного самоуправления в пределах территории соответствующего муниципального образования в случае передачи им в соответствии с частью 2 статьи 6 настоящего Федерального закона соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается положением о виде регионального государственного контроля (надзора), утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенными настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, принятыми в их исполнение нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, а также законами субъекта Российской Федерации;

4) муниципальный контроль – деятельность органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (за исключением права участия в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в установленном законом порядке), в пределах территории соответствующего муниципального образования, направленная на предупреждение (профилактику), выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями обязательных требований, установленных муниципальными правовыми актами (в случаях, предусмотренных федеральными законами, также нарушений иных обязательных требований), принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований. Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается положением о виде муниципального контроля, утверждаемым представительным органом муниципального образования, с учетом требований к организации и осуществлению муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности, определенных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, принятыми в их исполнение нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации;

5) граждане – граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, в том числе зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве индивидуальных предпринимателей;

6) организации – юридические лица и их подразделения, а также иные организации, в том числе иностранные, объединения и их подразделения, не являющиеся юридическими лицами, если в соответствии с нормативными правовыми актами, устанавливающими обязательные требования, субъектом правоотношений

является организация, не являющаяся юридическим лицом. В качестве действий организаций рассматриваются также действия их руководителей, должностных лиц и иных работников (при исполнении должностными лицами или иными работниками своих должностных (служебных) обязанностей) либо их уполномоченных представителей. Органы государственной власти и органы местного самоуправления для целей настоящего Федерального закона рассматриваются как организации, если осуществляемая ими деятельность не сопряжена непосредственно с исполнением ими властных полномочий, используемые ими производственные объекты или результаты их деятельности относятся к объектам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а предметом контроля является соблюдение обязательных требований, предъявляемых к организациям независимо от их ведомственной принадлежности и формы собственности принадлежащего им имущества;

7) охраняемые законом ценности – жизнь и здоровье граждан, права, свободы и законные интересы граждан и организаций, их имущество, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов, имеющих историческое, научное, культурное значение, поддержание общественной нравственности, обеспечение установленного порядка осуществления государственного управления и местного самоуправления, обеспечение обороны страны и безопасности государства, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции;

8) общественно значимый результат государственного контроля (надзора) и муниципального контроля – минимизация вреда охраняемым законом ценностям;

9) результативность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля – степень достижения общественно значимых результатов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности;

10) эффективность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля – степень устранения риска причинения вреда охраняемым законом ценностям с учетом используемого объема трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровня вмешательства в деятельность граждан и организаций;

11) обязательные требования – условия, ограничения, запреты, обязанности, устанавливаемые и предъявляемые к осуществлению гражданами и организациями предпринимательской и иной деятельности, совершению ими действий, результатам осуществления деятельности или совершения действий, использованию ими при осуществлении указанной деятельности, совершении действий производственных объектов, установленные в целях защиты охраняемых законом ценностей международными договорами Российской Федерации, актами органов Евразийского экономического союза, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Юридическую силу обязательных требований имеют также документы, не являющиеся нормативными правовыми актами (в частности, документы по стандартизации, документы, разработанные самими гражданами и организациями, в том числе учредительные документы организаций), если обязанность соблюдать положения указанных документов предусмотрена законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами применительно к определенным видам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

12) производственные объекты – здания, помещения, сооружения, территории (в том числе земельные и лесные участки), оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства, перевозимые ими грузы, объекты охраны окружающей среды и иные подобные объекты, используемые гражданами и организациями при осуществлении своей деятельности и (или) совершении действий;

13) положение о виде федерального государственного контроля (надзора), положение о лицензировании конкретного вида деятельности, положение о виде регионального государственного контроля (надзора) (далее – положение о виде государственного контроля (надзора), положение о виде муниципального контроля – нормативный правовой акт, принимаемый в соответствии с настоящим Федеральным законом и устанавливающий порядок организации и осуществления конкретного вида государственного контроля (надзора), вида муниципального контроля;

14) административный регламент осуществления конкретного вида государственного контроля (надзора), вида муниципального контроля (далее – административный регламент) – нормативный правовой акт, устанавливающий порядок осуществления мероприятий и действий по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю как административных процедур и включающий ссылку на страницу официального сайта органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которой размещены обязательные требования;

15) уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности – документ, который представляется гражданином или организацией в уполномоченный Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствующей сфере орган государственного контроля (надзора) и посредством которого такие организация или гражданин сообщают о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и ее соответствии обязательным требованиям;

16) лица, привлекаемые органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля к проведению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, – экспертные организации, их работники, эксперты, а также иные лица (в частности, представители общественности) в случае, если их участие в формах и мероприятиях по контролю предусмотрено федеральными законами;

тем, при подготовке версии законопроекта, которая в итоге была принята и стала действующим Федеральным законом № 248-ФЗ, было принято решение отказаться от такой статьи. Анализ показывает, что большинство из проектировавшихся определений в том или ином виде нашли свое отражение в различных статьях действующего Федерального закона, понимание обязательных требований изложено в специальном Федеральном законе № 247-ФЗ, от определения же некоторых понятий в явном виде было принято решение отказаться (например, как от упоминания в названии законодательного акта регионального контроля, так и от его развернутого определения).

Целесообразность наличия самостоятельной статьи-гlossария лежит в плоскости научных правовых дискуссий, в том числе относительно предпочтительных юридико-технических подходов, и сама по себе заслуживает внимания исследователей. В настоящее время можно констатировать, что ее отсутствие не повлекло потери качества регулирования в рамках Федерального закона № 248-ФЗ, хотя и можно дискутировать по поводу удобства для понимания текста закона для правоприменителей и контролируемых лиц. При этом заметим, что **в перспективе, по мере возможного дальнейшего усложнения правового материала в исследуемой сфере (которое объективно может последовать за усложнением самих общественных отношений) можно**

17) экспертные организации – юридические лица, которые были аккредитованы в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации до вступления в силу настоящего Федерального закона, и юридические лица, которые аккредитованы в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации в качестве органов инспекции, испытательных лабораторий (центров) либо в области обеспечения единства измерений и привлекаются органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля к проведению мероприятий и действий по контролю. В целях настоящего Федерального закона к экспертным организациям приравниваются индивидуальные предприниматели, которые аккредитованы в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации и привлекаются органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля к проведению мероприятий и действий по контролю;

18) эксперты – граждане, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, имеющие специальные знания, опыт в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности и аттестованные в установленном Правительством Российской Федерации порядке в целях привлечения органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля к проведению мероприятий и действий по контролю;

19) индикаторы риска нарушения обязательных требований – параметры, соответствие которым или отклонение от которых, выявленное при проведении указанных в пункте 2 части 1 статьи 51 настоящего Федерального закона мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля, осуществляемых без взаимодействия с гражданами, организациями, само по себе не является доказательством нарушения обязательных требований, но свидетельствует о высокой вероятности такого нарушения и может являться основанием для проведения внеплановой проверки или иных мероприятий по контролю».

будет вернуться к обсуждению варианта включения в Федеральный закон № 248-ФЗ специальной статьи-гlossария с определением основных понятий.

После принятия вышеуказанного ключевого закона работа по законодательному обеспечению контрольно-надзорной деятельности, обретя системный контур, была продолжена.

В целях создания законодательных условий для эффективной реализации вышеназванного ключевого законодательного акта был разработан и принят уже упомянутый выше закон-спутник – Федеральный закон от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ, которым были внесены изменения в положения более 160 законодательных актов Российской Федерации, направленные на их гармонизацию и корреляцию с новыми нормами о контрольно-надзорной деятельности, то есть, по сути, на приведение к «общему знаменателю» с новым законодательным видением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

В том же ключе была проведена весьма значительная работа по формированию базы нормативных правовых актов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Так, в рамках реализации названных двух Федеральных законов принято порядка 240 общих и отраслевых постановлений Правительства Российской Федерации, а также порядка 350 ведомственных актов. Огромен и пласт работы, проведенной в рассматриваемой сфере органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: на региональном уровне было принято порядка 2,5 тысяч положений о видах контроля, а на муниципальном уровне – более 20 тысяч актов в этой сфере.

Только непосредственно в качестве актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации норм Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», были, в том числе оперативно разработаны и приняты постановления Правительства Российской Федерации от 07.12.2020 № 2041 «Об утверждении требований к подготовке докладов о видах государственного

контроля (надзора), муниципального контроля и сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации»; от 30.12.2020 № 2383 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2018 г. № 482» (О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»); от 15.07.2021 № 1203 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (постановления Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2018 г. № 482 «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»); от 6 марта 2021 г. № 338 «О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»; от 16 апреля 2021 г. № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415»); от 29.12.2020 № 2328 «О порядке аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), муниципального контроля»; от 31.12.2020 № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года»; от 06.03.2021 № 338 «О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»; от 02.04.2021 № 528 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части создания, эксплуатации и развития единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля»; от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок»; от 27.10.2021 № 1844 «Об утверждении требований к разработке, содержанию, общественному обсуждению проектов форм проверочных листов,

утверждению, применению, актуализации форм проверочных листов, а также случаев обязательного применения проверочных листов»; от 28.04.2021 № 663 «Об утверждении перечня видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб применяется с 1 июля 2021 г.»; от 03.08.2021 № 1299 «Об утверждении Правил возмещения контролируемому лицу стоимости утраченной продукции (утраченных товаров) в ходе выездной проверки»; от 25.06.2021 № 990 «Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям».

Важно отметить, что развитие регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации осуществлялась *(и должно исследоваться с позиций правовой науки)* в системной взаимосвязи с глубоко продуманной масштабной работой по реализации механизма **регуляторной гильотины**, а также совершенствования механизмов в сфере **разрешительной деятельности**. Заметим здесь, что на прежних этапах как и процедуры, реализуемые в рамках контрольно-надзорной деятельности, процедуры получения лицензий и разрешений были достаточно сложными и затратными. С целью устранения излишней нагрузки и в этой сфере в 2021 году стартовал эксперимент по упрощению выдачи лицензий и разрешений, в результате которого среднее количество документов для получения лицензии снизилось в два раза (с 10 до 5), а срок выдачи лицензий – в три раза (с 45 до 15 дней).

Таким образом, тенденции, запущенные с принятием обновленной правовой базы в сфере контрольно-надзорной деятельности, имеют гармоничное продолжение и в других взаимосвязанных сферах, в целом работая на повышение качества государственного и муниципального управления в стране.

2. Нацеленность на полноценное становление сервисной и партнерской модели контрольно-надзорной деятельности.

Такая модель, в рамках которой государство в лице реализующих контрольно-надзорные полномочия органов публичной власти выступает не

своего рода надзирателем, а, по сути, **партнером** субъектов, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность, в наибольшей степени соответствует современному видению концепции «государства для граждан».

Сервисный характер выражается в желании и подлинной готовности государства в лице указанных органов оказать необходимое содействие, помощь субъектам, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность, в том числе путем создания и широкого внедрения механизмов, инструментов и способов взаимодействия, наиболее удобных для граждан и организаций (*ниже мы подробнее останавливаемся на цифровых решениях и сервисах, которые действительно удобны всем пользователям*).

Таким образом, развиваемая в России модель современной контрольно-надзорной деятельности является ориентированной на комфортное эффективное и результативное взаимодействие контролирующих и контролируемых субъектов, органов публичной власти и бизнеса, граждан.

Эта выделенная нами особенность выступает, по сути, **родовой, смыслоопределяющей, имеющей ценностно-смысловое, аксиологическое значение**, и раскрывается, в том числе, через целую группу нижеследующих взаимосвязанных особенностей российской модели регулирования и развития контрольно-надзорной деятельности.

3. Расширение применения риск-ориентированного подхода как одного из центральных принципиальных начал организации контрольно-надзорной деятельности.

В рамках новой модели риск-ориентированного подхода Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации» предусматривает определение основных понятий и порядка правового регулирования систем управления рисками при проведении государственного и муниципального контроля, использование которых позволит контрольно-надзорным органам сосредоточить усилия и ресурсы на проведении

контрольно-надзорных мероприятий на объектах, нарушение обязательных требований на которых несет наибольшую угрозу охраняемым законом интересам.

Одной из ключевых задач на ближайшую перспективу Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко, выступая в рамках «правительственного часа» на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 19 октября 2022 года, назвал именно **совершенствование риск-ориентированного подхода**, подчеркнув, что «суть не в том, чтобы назначать проверку исключительно по риск-ориентированному подходу, а... в том, что риски должны быть корректными. И мы вообще в принципе стремимся к тому, чтобы риски, по которым назначаются (или потенциально назначаются) проверки, должны стать публичными, чтобы бизнес видел эти риски и на основе обратной связи давал нам знать, насколько они корректны или некорректны»³⁵⁷. Нам эта идея видится принципиально важной и своевременной, и именно она должна быть положена в основу «донастройки» риск-ориентированного подхода на следующем этапе реформирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Причем неопределимо полезным инструментом здесь является полноценная заинтересованная обратная связь от бизнеса и экспертного сообщества.

Важным шагом может стать и дальнейшее расширение начал риск-ориентированного подхода в сфере деятельности максимально широкого круга органов, реализующих контрольно-надзорные полномочия, в том числе вне регулирования вышеуказанного ключевого федерального закона. В этом смысле обращает на себя внимание содержащаяся в принятом по итогам упомянутого «правительственного часа» Постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 2 ноября 2022 года № 492-СФ «О результатах работы по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности» рекомендация федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим

³⁵⁷ Стенограмма выступления Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко в рамках «правительственного часа» на тему «О результатах работы по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности» на 531-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 19 октября 2022 года.

виды государственного контроля (надзора), к организации и осуществлению которого *не применяются* положения Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», предусматривать в разрабатываемых нормативных правовых актах по вопросам государственного контроля (надзора) положения в части *риск-ориентированного подхода и профилактики нарушений* (пункт 15)³⁵⁸.

В свою очередь именно профилактика является следующей принципиально важной особенностью.

4. Ориентированность на приоритет профилактического подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Особо подчеркнем, что **превенция путем профилактики является в настоящее время наиболее соответствующей общей направленности совершенствования государственного и муниципального управления**, в том числе с конституционно-правовой точки зрения в контексте основополагающего положения статьи 2 Конституции Российской Федерации об обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Не реагирование на причиненный ущерб, а *проактивная* позиция, выражающаяся в обеспечении профилактики любого возможного ущерба защищаемым ценностям, на наш взгляд, безусловно, является приоритетной и заслуживает дальнейшего развития механизмов, служащих ее широкой реализации.

Акцент с проверок, являющихся наиболее затратными как для бизнеса, так и для контрольных (надзорных) органов мероприятиями, максимально смещается в сторону профилактики и предупреждения нарушений.

Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрен широкий инструментарий профилактических мероприятий, среди которых информирование, объявление предостережения, консультирование,

³⁵⁸ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 2 ноября 2022 года № 492-СФ «О результатах работы по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности». СПС КонсультантПлюс.

профилактический визит. Весь этот довольно гибкий инструментарий позволяет уйти от, условно говоря, «тяжелой» формы контроля (как таковых проверок) к более «легкой» (профилактика нарушения обязательных требований), что в свою очередь снижает затраты как государственных органов, так и бизнеса, то есть имеет двойной позитивный эффект. Кроме того, этот подход потенциально способен – при правильной реализации – повысить взаимное доверие между обеими сторонами в процессе реализации контрольно-надзорной деятельности, что представляется исключительно важным.

Статистический рост числа именно профилактических мероприятий весьма показателен: если в 2020 году доля профилактических мероприятий в общем количестве контрольных мероприятий составляла 38%, то в 2021 году она превысила 77%.

Целями профилактических мероприятий являются обеспечение соблюдения обязательных требований, разъяснение обязательных требований и предотвращение их нарушения.

Данная особенность российской модели современной контрольно-надзорной деятельности заслуживает самой положительной оценки и должна получить свое дальнейшее развитие.

5. Активная цифровизация (дигитализация) контрольно-надзорной деятельности и обеспечение открытости (доступности) информации.

Прежде всего, подчеркнем, что важность внедрения цифровых решений в государственное и муниципальное управление в целом и в сферу контрольно-надзорной деятельности в частности во взаимосвязи с открытостью управления, доступностью информации была осознана и облечена в конкретные предложения довольно давно.

Как мы с К.С. Евсиковым уже отмечали ранее, современное общество вышло на новый этап своего развития – информационное общество, которое характеризуется высоким уровнем развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами государственной власти; основной

характеристикой данного этапа является возрастающая роль информации и технологий ее обработки в жизни человека; при этом подчеркивалось, что современный этап развития конституционного права на информацию в нашей стране связан с реализацией механизмов открытого государственного и муниципального управления³⁵⁹. Очевидно, что «современное развитие Российского государства и общества характеризуется активным внедрением в экономику и государственное управление цифровых технологий»³⁶⁰.

Важно, что в этом общем тренде развития государственного и муниципального управления имел значение опыт, наработанный на региональном уровне³⁶¹. В качестве примера позволим себе привести программу совершенствования государственного управления в Тульской области «Открытый регион» на 2014 – 2016 годы, которая была утверждена постановлением Правительства Тульской области от 22 апреля 2014 года № 209³⁶², работу по подготовке и принятию которой автор настоящих строк непосредственно координировал, а также ряд авторских разработок программных продуктов, служащих цифровому обеспечению практического внедрения идей открытого управления в ряде важных сфер государственно-общественной жизни и

³⁵⁹ См.: Спиридонов А.А., Евсиков К.С. О новых формах реализации конституционного права на информацию // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2015. № 4-2. С. 274, 278.

³⁶⁰ Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53.

³⁶¹ См. подробнее, например: Зубарев С.М., Сабеева С.В. Правовое регулирование цифровых технологий государственного контроля: опыт субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 17 – 21.

³⁶² Постановление Правительства Тульской области от 22 апреля 2014 года № 209 «О программе совершенствования государственного управления в Тульской области «Открытый регион» на 2014 – 2016 годы». Электронный ресурс. <https://docs.cntd.ru/document/412305641>. Дата обращения – 10 ноября 2022 года.

В качестве ключевых направлений реализации названной программы были сформулированы следующие:

1. Повышение прозрачности, подотчетности и информационной открытости органов исполнительной власти и местного самоуправления Тульской области.
2. Обеспечение публикации в формате «открытых данных» информации, находящейся в распоряжении органов исполнительной власти и местного самоуправления Тульской области, раскрытие данных, созданных в пределах своих полномочий органами государственной власти и местного самоуправления Тульской области, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».
3. Расширение возможностей участия граждан в государственном и муниципальном управлении, вовлечение граждан в разработку, принятие, контроль исполнения решений.
4. Повышение прозрачности и информационной открытости, совершенствование системы кадровой политики в органах исполнительной власти и местного самоуправления Тульской области.
5. Повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Перечисленные направления воплотили **концептуальное видение открытости государственного и муниципального управления**, сохранившее актуальность и перспективность для развития как на муниципальном и региональном уровнях, так и на федеральном уровне.

социально-экономического развития региона (*подробнее о них см. в следующей главе настоящего исследования*).

Многое из наработанного передового опыта Тульской области (*а пример именно этого региона не случайный – в свое время по «открытым данным» Тульская область занимала 1 место в стране в федеральном рейтинге*) впоследствии, системно переосмыслив и усовершенствовав, удалось внедрить в подходы, получившие развитие на федеральном уровне.

В настоящее время масштабность подходов к цифровизации демонстрирует, в частности, национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 года № 7³⁶³, в рамках которой реализуется, в частности, федеральный проект «Цифровое государственное управление»³⁶⁴. В этом тренде находится и системный процесс цифровизации контрольно-надзорной деятельности, который позволяет вывести на качественно новый уровень взаимодействие публичной власти с бизнесом и гражданами.

Покажем здесь перечень систем, сервисов, панелей индикаторов, служащих инструментом для визуализации и анализа информации о тех или иных процессах и об их эффективности, демонстрирующий создание целой полномасштабной **цифровой среды** контрольно-надзорной деятельности, одновременно повысившей уровень открытости (доступности) информации в этой сфере. Так, были созданы: Сервис подачи жалоб на решение контрольных органов на Едином портале государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) (<https://knd.gosuslugi.ru/>); Государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (ГИС ТОР КНД) (<https://tor.knd.gov.ru/>); Федеральная государственная информационная система

³⁶³ См. информацию на официальном сайте Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Электронный ресурс. https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f#section-description. Дата обращения – 10 ноября 2022 года.

³⁶⁴ См., например, информацию об инициативе «Цифровое государственное управление» на портале национальныепроекты.рф. Электронный ресурс. <https://xn--80aarpemcchfmo7a3c9ehj.xn--plai/projects/tsifrovaya-ekonomika/p-tsifrovoye-gosudarstvennoe-upravlenie-p>. Дата обращения – 10 ноября 2022 года.

(ФГИС) «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (ЕРКНМ), который исследователи справедливо характеризуют как центральный элемент цифровой экосистемы информационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности³⁶⁵; ФГИС «Единый реестр проверок» (ЕРП) (<https://proverki.gov.ru/portal/>); Единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ЕРВК) (<https://ervk.gov.ru/>); Платформа (панель) мониторинга и управления контрольно-надзорной деятельности и Платформа (панель) мониторинга досудебного обжалования. Ссылки приведены в таблице 1.

Таблица 1. Ссылки на ресурсы в сфере контрольно-надзорной деятельности

№	URL	Наименование
1	https://knd.gosuslugi.ru/	Сервис подачи жалоб на решение контрольных органов на ЕПГУ
2	https://tor.knd.gov.ru/	Государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (ГИС ТОР КНД)
3	https://proverki.gov.ru/portal/	ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (ЕРКНМ) ФГИС «Единый реестр проверок» (ЕРП)
4	https://ervk.gov.ru/	Единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ЕРВК)
5	https://gasu.gov.ru/	Платформа (панель) мониторинга и управления КНД: Вход в систему → Модули → Мониторинг контрольно-надзорной деятельности → Прототип платформы (панели) мониторинга и управления КНД
6	http://analytic.knd.gov.ru/	Платформа (панель) мониторинга досудебного обжалования

³⁶⁵ Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России / С.М. Плаксин, В.Д. Казикаев, Д.Р. Алимпеев, А.В. Варварин, Н.Е. Дмитриева, А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский. М.: РСПП, 2021. С. 214.

В частности, ФГИС ЕРКНМ и ЕРП содержат необходимую правовую информацию, предоставляют удобный функционал поиска контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий, дают инструментарий обратной связи; ЕРВК предоставляет пользователям очень удобный функционал поиска по нормативным правовым актам в сфере контрольно-надзорной деятельности, а также, что самое важное, по конкретным видам контроля, кроме того, обеспечивает доступ к спискам категоризованных объектов контроля по органам и организациям, дает другие возможности и т.д.

По сути, в настоящее время мы можем вести речь о созданной **целостной системе информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности**, объективированной в соответствующих развитых и достаточно передовых цифровых решениях. Так, например, вышеуказанные платформы (панели) предоставляют весьма удобный функционал для мониторинга и управления, принятия необходимых решений в сфере контрольно-надзорной деятельности. Используя данные ЕРКНМ, можно в обобщенном виде оперировать всесторонней информацией о проверках в разрезе контролирующих органов (соответствующих федеральных органов исполнительной власти), субъектов Российской Федерации, обращаться к данным по системе управления рисками, внедрению профилактики, клиентоориентированности в досудебном обжаловании, совершенствовании инструментов контроля, качеству взаимодействия с прокуратурой (в том числе, например, в процентном выражении относительно доли конкретных контрольно-надзорных органов в объеме профилактических визитов, доли профилактических визитов в общем объеме контрольных мероприятий, доли профилактических визитов к субъектам малого и среднего предпринимательства) и т.д. Также в режиме реального времени пополняется статистическая информация о проверках, в том числе о числе тех из них, которые проведены в рамках риск-ориентированного подхода, о количестве отклоненных прокуратурой материалов, о количестве профилактических мероприятий, обжалований, о начисленных штрафах. В автоматическом режиме подсчитывается количество поданных жалоб, средний срок их рассмотрения,

количество ходатайств о продлении срока рассмотрения, а также о количестве нарушений сроков рассмотрения. Динамика всех значимых показателей представляется в виде весьма наглядных графиков и диаграмм. Данные представлены также по федеральному, региональному и муниципальному уровням, то есть доступность простирается до конкретных проверяемых объектов в конкретных муниципальных образованиях и населенных пунктах. По всем параметрам реализованы весьма удобные визуальные и графические индикаторы, позволяющие оперативно реагировать на негативные прецеденты и тенденции, принимать необходимые решения, основываясь на точных объективных данных. В единой архитектуре интегрированы данные ЕРКНМ, ЕРВК, платформы (панели) досудебного обжалования и других систем (включая интеграцию всех необходимых данных из ГАС «Управление», ЕГРЮЛ и т.д.). В настоящее время создан Реестр обязательных требований (<https://ot.gov.ru/>) и работает в тестовом режиме (поскольку продолжается процесс его наполнения реестра обязательными требованиями).

Все это, по сути, создает беспрецедентный комплексный инструмент для информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельностью и управления ею в масштабах всей страны.

Соответствующая архитектура информационно-аналитического обеспечения является весьма многоаспектной, она выстраивается от общего к частному, задействуя как необходимые базовые сведения из государственных автоматизированных (ГАС), государственных информационных (ГИС) систем, реестров (таких как ЕГРЮЛ), так и специальные данные и возможности, включая обращение к функционалу отраслевых автоматизированных информационных систем (АИС) конкретных федеральных органов исполнительной власти.

Убеждены, что развитие современного информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности должно продолжаться, в том числе 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.

Развитие цифровой среды и новых технологий в сфере контрольно-надзорной деятельности продолжается, что позволяет выделить еще одну особенность рассматриваемой отечественной модели.

6. Постоянная ориентированность на внедрение новых технологий и подходов в сферу организации контрольно-надзорной деятельности.

Например, в качестве инструмента, который позволит обеспечить возможность оперативного принятия управленческих решений, основанных на достоверных данных, реализуется проект «Платформа мониторинга КНД». Его суть, в общих чертах, заключается в создании единого центра мониторинга контрольно-надзорной деятельности, который призван аккумулировать все необходимые данные о соответствующей деятельности всех контрольно-надзорных органов, а также анализировать эти данные и выдавать результаты на аналитической информационной панели.

Перспективный важный шаг: **технологии искусственного интеллекта должны шире применяться в сфере контрольно-надзорной деятельности**, в частности, соответствующие аналитические возможности могут использоваться при определении индикаторов рисков для целей внеплановых проверок и т.д.

Также отметим, что существенный заслуживающий внимания опыт накоплен Россельхознадзором, который создал систему прослеживаемости товаров, которая как таковая не является информационной системой контроля (надзора), но вместе с тем активно используется для осуществления именно

контрольных функций. Эта система позволяет контролировать качество и обеспечивает полную прослеживаемость производства, перемещения и реализации продукции, то есть весь путь продукции от производителя до потребителя. При этом сведения, содержащиеся в системе прослеживаемости товаров, могут быть использованы контрольными органами при отнесении объектов контроля к категориям риска, при применении критериев риска и выявлении индикаторов риска нарушения обязательных требований. В ряде случаев такая система может позволить отказаться от проведения контрольных (надзорных) мероприятий в пользу профилактических, ввиду наличия сведений об отсутствии нарушений обязательных требований. Еще одним значимым моментом является то, что использование системы прослеживаемости товаров позволяет проводить мероприятия без непосредственного взаимодействия с контролируемым лицом, что экономит время и средства не только самого контролируемого лица, но и государства. Все это в конечном итоге позволяет снизить административную нагрузку на бизнес.

Новый этап реформирования контрольно-надзорной деятельности в нашей стране будет характеризоваться не только тем, что получают продолжение тенденции и подходы, доказавшие эффективность для успешного решения задач по обеспечению социально-экономического развития страны и совершенствования государственного управления³⁶⁶, но и тем, что очень востребована будет выработка новых научно и практически обоснованных подходов к внедрению конкретных механизмов и инструментов, которые позволят еще более полно раскрыть потенциал выстраиваемой партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

³⁶⁶ К таковым, в частности, относится тенденция к сокращению количества проверок в целях обеспечения наилучших условий для работы бизнеса. Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на итоговой пленарной сессии XIX заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» 27 октября 2022 года, подчеркнул, что сделан выбор «сократить количество проверок, избавиться от излишнего регулирования со стороны государства», при этом глава государства упомянул об эффективности регуляторной гильотины и, отметив, что режим прекращения плановых проверок для бизнеса будет продлен и на 2023 год, заверил: «будем и дальше по этому пути идти – конечно, за исключением тех видов производства, которые связаны с известными рисками для потребителя. Это, мне кажется, для всех понятно. Но и здесь постараемся строить работу таким образом, чтобы все эти регуляторные функции, проверки носили точечный характер, не мешали бы работе предприятий, бизнеса в целом» (стенограмма итоговой пленарной сессии XIX заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» 27 октября 2022 года на сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://kremlin.ru/events/president/news/69695>. Дата обращения – 9 ноября 2022 года).

Исследователи справедливо отмечают, что «важным фактором, способствующим реализации реформ, будет... достаточно высокий уровень доверия предпринимательского сообщества органам государственного контроля», при этом подчеркивая, что «важно рассматривать доверие бизнеса как «окно возможностей», которым необходимо своевременно и эффективно воспользоваться»³⁶⁷. Представляется, что именно дальнейшее развитие охарактеризованных в настоящей работе особенностей российской модели контрольно-надзорной деятельности в обязательном тесном взаимодействии с бизнесом и с экспертным сообществом, при условии полноценной заинтересованной обратной связи от них, позволит обеспечить искомый высокий уровень доверия к системе государственного контроля (надзора), муниципального контроля, которое будет способствовать более эффективному государственному и муниципальному управлению в стране и конституционно-правовому развитию Российской Федерации в целом.

³⁶⁷ Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Реформа госконтроля и «регуляторная гильотина»: что получилось с позиции бизнеса? // ЭКО: всероссийский экономический журнал. 2021. № 7. С. 167.

3.3. Анализ действующего законодательства Российской Федерации о государственном и общественном контроле в контексте современных тенденций развития государственного управления

Система законодательства в сфере разных видов контроля и надзора в нашей стране представляет собой весьма обширный объем правового материала, подробный анализ которого может составлять предмет целого ряда самостоятельных конституционно-правовых, муниципально-правовых и, безусловно, административно-правовых исследований³⁶⁸. Осознавая фактическую невозможность полного охвата всего нормативного материала в обозначенной сфере в рамках одного монографического исследования, сосредоточимся на анализе действующего законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном контроле с точки зрения его *системности и соответствия современным тенденциям развития механизмов государственного и муниципального управления* (встроенности в их контекст, характеризующийся, в том числе некоторыми важными особенностями, которые мы осветили в предыдущих главах и параграфах настоящей работы).

³⁶⁸ См., например, в частности: *Гурин А.И.* Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти. Диссертация ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; *Арутюнян Р.Э.* Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2011; *Полещук А.С.* Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. Москва, 2012; *Забралова О.С.* Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. Москва, 2012; *Пашков О.В.* Институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. Москва, 2014; *Бышков П.А.* Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Диссертация ... докт. юрид. наук. Москва, 2018; *Бердникова Е.В.* Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации. Диссертация ... докт. юрид. наук. Саратов, 2022 и др.

Как уже неоднократно отмечалось и нами³⁶⁹, и другими авторами³⁷⁰, на современном этапе в Российской Федерации создана развитая и соответствующая реалиям времени законодательная база государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля. Она не только охватывает своим регулированием все основные общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности органами публичной власти, уполномоченными организациями и их должностными лицами, общественного контроля в установленных формах, но и закладывает надежные основы для развития многих современных и перспективных механизмов, повышающих эффективность контроля, удобство коммуникаций между контролирующими и контролируемыми субъектами, что соответствует приоритету выстраивания полноценной партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Создание соответствующей законодательной базы стало возможно благодаря весьма продуманной и системной законотворческой политике, которая определяет «основные направления в принятии, отмене или изменении законов»³⁷¹, в рамках которой приоритетное внимание уделялось не только самой задаче построения системного нового регулирования на основе обновленных идей и правовых подходов, но и постоянному диалогу с представителями бизнеса, науки, широким экспертным сообществом, что позволило «вмонтировать» в систему правового регулирования такие механизмы, которые позитивно воспринимаются самими субъектами, в отношении которых осуществляется контроль и надзор.

³⁶⁹ См. подробнее, например: *Спиридонов А.А.* Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5. С. 33 – 45; *Спиридонов А.А.* Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 10. С. 102 – 116 и др.

³⁷⁰ См. подробнее, например: Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2020 – 2021 [Текст] / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 4, 71 – 74.

³⁷¹ *Желдыбина Т.А.* Законотворческая политика как фактор обеспечения единства российского законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 29.

В ключе конституционно-правового исследования следует обратить внимание на свойство *системности* выстроенной совокупности нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля. Это свойство, на наш взгляд, имеет два важных измерения: во-первых, относится к построению самой совокупности актов, обеспечивая ее целостность и единство, во-вторых, проявляется в эффектах действующих норм в их органичном единстве, позволяющих системе соответствующих правоотношений и практических организационно-правовых механизмов развиваться сообразно предопределяемым этими нормами приоритетам и основным векторам (что мы подробнее отразим далее).

Отметим, что системный подход и рассмотрение тех или иных сфер регулирования через призму категории системности являются традиционными для отечественной правовой науки.

Исследователи нередко обращаются к системе законодательства, регулирующего те или иные значимые области отношений, в том числе на стыке регулирования конституционного (а также муниципального), административного и иных отраслей права, что характерно для сферы государственного и муниципального управления³⁷², при этом подчеркивается, в том числе важность именно *системности* соответствующего законодательства³⁷³.

Т.Я. Хабриева еще десятилетие назад отмечала: «становится более сложной структура традиционных отраслей законодательства. В их рамках складываются относительно обособленные подотрасли (например, в сфере конституционного регулирования – избирательное законодательство и законодательство о правах, свободах и обязанностях граждан; в административном законодательстве –

³⁷² См., например: Комарова В.В. Комплексная система законодательства в сфере энергетики – конституционные основы // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 2 – 5; Вахрамеев Р.Г. Законодательство о конституционном праве на информацию в системе законодательства Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 140 – 145; Савоськин А.В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. 2014. № 12. С. 1420 – 1429 и др.

³⁷³ См., например: Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2002. № 4. Текст работы в системе Консультант Плюс.

законодательство о техническом регулировании и т.д.)»³⁷⁴. В правовой научный дискурс прочно вошло понятие комплексных правовых образований – комплексных отраслей, межотраслевых комплексных институтов и т.д. Комплексность здесь означает, прежде всего, именно наличие свойства системности, объединяющего в единый комплекс группы норм различной отраслевой принадлежности и обусловленной важностью системного правового регулирования той или иной важной сферы общественных отношений.

Нередко именно отсутствие должной системности в определенной сфере законодательного регулирования становится предметом критики исследователей³⁷⁵, что демонстрирует важность четкого обеспечения системности в регулировании значимых общественных отношений, особенно в сферах, непосредственно влияющих на качество государственного и муниципального управления.

Несомненно, свойством системности в полной мере обладает и комплекс законодательства, регулирующего отношения в сфере осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Автору настоящих строк довелось принять самое непосредственное участие в разработке проектов действующих в настоящее время законов об основах общественного контроля, о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, а также ряда взаимосвязанных с ними законодательных актов. Как с научной, конституционно-правовой, так и с практической точек зрения можно засвидетельствовать, что эти акты в достаточной степени обладают свойством системной взаимосвязанности, обусловленной выделяемым нами конституционно-правовым принципом единства государственного контроля

³⁷⁴ Хабриева Т.Я. Конституция Российской Федерации и развитие законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 5. С. 4.

³⁷⁵ К примеру, в упомянутой работе А.В. Савоськина отмечалось, что «проблема законодательства об обращениях граждан заключается не в обилии актов, регламентирующих право на обращение, а в отсутствии их системы» и подчеркивается, что «негативным следствием отсутствия системы законодательства об обращениях является принятие «новых» законов об обращениях без их привязки к нормам универсального Федерального закона № 59-ФЗ («О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»)), что породило множественное дублирование» (Савоськин А.В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. 2014. № 12. С. 1420 – 1421).

(надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации³⁷⁶.

Рассмотрение законов, регулирующих отношения в сфере осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, не просто как совокупности тематически сопряженных актов, а именно как целостной системы позволяет выделять наличие общих свойств, именуемых *интегративными*. Например, А.Г. Головин, руководствуясь наработками общей теории систем, отмечает, что «основной сущностный признак системы – наличие у нее новых, интегративных свойств, возникающих из единства составляющих систему элементов и не сводящихся к сумме собственных свойств всех этих элементов»³⁷⁷. Ключевым интегративным свойством законодательства в сфере контроля и надзора, на наш взгляд, можно считать основанное на конституционных принципах полное и всестороннее правовое регулирование всех основных общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности органами публичной власти, уполномоченными организациями и их должностными лицами, а также общественного контроля. Кроме того, интегративным свойством названного законодательства также следует считать то, что именно системная общность соответствующих законодательных актов воплощает идеи и принципы деятельности в сфере контроля и надзора, которые, коррелируя с общей философией современного государственного и муниципального управления, дают прочную ценностно-смысловую основу для функционирования и дальнейшего совершенствования всех видов контроля и надзора в стране в их взаимосвязи.

³⁷⁶ См. подробнее: *Спиридонов А.А.* Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 6. С. 48 – 58.

³⁷⁷ См.: *Головин А.Г.* Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. Москва. 2005. С. 13.

В своей работе названный автор приходит к выводу, что основным интегративным свойством системы избирательного законодательства в Российской Федерации «является полное и всестороннее правовое регулирование всех основных общественных отношений, складывающихся в процессе подготовки и проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, и в процессе реализации гражданами Российской Федерации принадлежащих им избирательных прав» (там же. С. 29). Подобный подход представляется нам заслуживающим внимания, и аналогичным образом может быть применен к рассматриваемой нами общности законодательных актов.

Вместе с тем, **начала системности в рассматриваемом комплексе законодательных актов следует усиливать** – имеется потенциал для их совершенствования, что позитивно отразится на всем регулировании государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в общем контексте повышения качества государственного и муниципального управления в России.

Прежде всего, стоит отметить, что базовый законодательный акт в сфере общественного контроля был принят на несколько лет раньше, нежели ключевой закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, и за эти годы существенно обновились некоторые идейные подходы, более четко обозначились некоторые векторы развития государственного управления, появились и активно внедряются новые концепции, определяющие новую философию и культуру государственного управления, что в свою очередь не может не отразиться на развитии общественно-государственного диалога, в том числе в сфере общественного контроля.

Ввиду этого, в перспективе, при совершенствовании законодательства об общественном контроле, с одной стороны, и о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, с другой стороны, следует уделить особое внимание **дальнейшему сближению их базовых норм**, прежде всего, норм-принципов и норм-целей, закладывающих ценностно-смысловые (аксиологические) основы соответствующего регулирования. Кроме того, важно продумать вектор усиления общественных элементов в сфере государственного и муниципального контроля. На этом мы также акцентируем внимание далее.

Рассматриваемое свойство системности проявляет себя также в последовательном системном подходе к законотворческой работе в сфере регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Система выстраивалась вокруг концептуального нового центрального законодательного акта – Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ

«О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Отметим попутно, что в работах некоторых исследователей присутствует критика стилистики построения и изложения правового материала в рамках ключевого законодательного акта о контрольно-надзорной деятельности. Так, А.С. Евдокимов отмечает: «существенной особенностью Федерального закона № 248-ФЗ, также представляющейся проблемой – и прежде всего для правоприменителей, – является интереснейшая юридическая техника его построения. На наш взгляд, законодатель, работая над текстом Федерального закона, пошел по принципу его максимального усложнения, нагромождения понятий, завуалирования отдельных аспектов», при этом названный автор продолжает: «в целом законодательный акт сложен для восприятия даже специалистами контрольно-надзорной сферы, о неспециалистах (которыми в большинстве случаев являются контролируемые лица) говорить не приходится, хотя доступность надзора, задекларированная в качестве одной из основных целей реформы контрольно-надзорной деятельности, на наш взгляд, должна начинаться с доступности в понимании основного законодательного акта, регламентирующего основы его осуществления»³⁷⁸. Отчасти такая обеспокоенность исследователя понятна. Вместе с тем, на наш взгляд, следует учитывать, что, во-первых, усложнение языка и стиля изложения правовых норм является общей объективной тенденцией в современном законодотворчестве, и нельзя ее рассматривать исключительно как проблему законодательства о контрольно-надзорной деятельности, а во-вторых, поскольку речь идет не просто о изложении в новом акте уже существовавших ранее правовых конструкций и механизмов, но о создании в рамках рассматриваемого закона принципиально новых подходов, ориентированных, в том числе на будущее, то некоторое системное усложнение продиктовано объективной потребностью соответствовать общему процессу повышения сложности системы коммуникаций в сфере

³⁷⁸ Евдокимов А.С. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 34 – 40. Цит. по тексту работы в СПС КонсультантПлюс.

контрольно-надзорной практики, информационного общества и социально-экономических процессов в целом. В наше время вряд ли возможно слишком уж упрощенным языком правовых предписаний в достаточно полной мере охватить все нюансы весьма разносторонней, многоаспектной практики. Хотя, безусловно, нельзя отрицать важность соблюдения разумного баланса между детализацией конструкций правовых норм с целью охвата всех значимых аспектов общественных отношений в регулируемой сфере, с одной стороны, и приоритетом доступности текста акта для понимания правоприменителей и субъектов, деятельность которых подлежит контролю и надзору.

При этом нельзя отрицать, что принятие по своей сути исторического для нашего времени Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» является важным шагом на пути развития партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в России. Безусловно, в настоящее время уже можно говорить о значимых положительных результатах применения этого закона. Достаточно хотя бы упомянуть, что по итогам 2021 года по сравнению с 2019 годом количество проверок снизилось почти в два раза (с более 1,5 млн до 882 тыс.), что весьма позитивно воспринимается бизнесом и экспертным сообществом, а также, что весьма значимо, дает ощутимые положительные экономические эффекты.

Системность законотворческой работы проявила себя и в части *гармонизации взаимосвязанного законодательства*. Как уже отмечалось, параллельно с названным Федеральным законом № 248-ФЗ велась работа над законом-спутником, которым стал Федеральный закон от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ. Кроме того, принципиально важно системное взаимное соотношение Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»³⁷⁹. Эти

³⁷⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5006.

Этот Федеральный закон определил правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной

законы, по сути, соотносятся как содержащие преимущественно материально-правовые нормы (Федеральный закон № 247-ФЗ) и нормы процессуального (процедурного) характера (Федеральный закон № 248-ФЗ). Материальная составляющая Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», по сути, отвечает на вопрос, что (или соблюдение чего) подлежит проверке в рамках контрольно-надзорной деятельности, в то время как процессуальная (процедурная) составляющая Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», по сути, отвечает на вопрос, как, каким образом осуществляется проверка (подробно регламентируя организационные и процедурные вопросы контроля). Термин «проверка» здесь употреблен нами, конечно же, в качестве обобщающего понятия, а не в качестве обозначения некоторых установленных видов контрольных мероприятий (документарная проверка, выездная проверка), для того, чтобы показать суть соотношения двух названных законодательных актов в их материальных и процессуальных (процедурных) аспектах. Это соотношение принципиально важно для демонстрации системности законодательства в исследуемой сфере.

Взаимосвязь зримо проявляется уже на уровне определений базовых понятий в ключевых положениях двух названных законов. Так, в Федеральном законе № 248-ФЗ уже в части 1 статьи 1 отражена **направленность** деятельности контрольных (надзорных) органов именно на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, а в Федеральном законе № 247-ФЗ в части 1 статьи 1 в определении обязательных требований отражено, что **оценка их соблюдения** осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Восприятие законодателем названных двух законов в единой системной взаимосвязи подтверждается, в частности, также и тем, что согласно их положениям (часть 10 статьи 3 Федерального закона № 248-ФЗ и часть 13 статьи

ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

2 Федерального закона № 247-ФЗ) *разъяснения по вопросам применения обоих названных Федеральных законов* даются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также в сфере установления и оценки применения обязательных требований (этим органом является *Министерство экономического развития Российской Федерации*³⁸⁰).

В совокупности названные законы образуют единую регулятивную систему, на основе которой выстраивается целое «здание» из огромного количества взаимосвязанных подзаконных нормативных актов федеральных органов, а также законов и подзаконных актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов.

По мнению А.Н. Шохина, «принятие данных законов представляет собой важный шаг вперед в создании новой, «умной» системы государственного контроля и механизма, препятствующего появлению избыточных требований»³⁸¹. С такой оценкой следует согласиться.

Исходя из положений статьи 3 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», *система нормативно-правового регулирования* государственного контроля (надзора), муниципального контроля выстроена следующим образом. Как таковое нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих в связи с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля, осуществляется названным Федеральным законом, а в установленных им случаях и пределах, также другими федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти,

³⁸⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.

³⁸¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2020 – 2021 [Текст] / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузарова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 4.

законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Здесь мы видим классическую иерархию видов нормативных правовых актов – базового специального закона и иных федеральных законов, затем актов Президента Российской Федерации, актов Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти, законов и подзаконных актов, принимаемых в субъектах Федерации и, наконец, муниципальных нормативных правовых актов, принимаемых в муниципальных образованиях.

При этом весьма важное значение отводится специальным нормативным правовым актам в исследуемой сфере – *положениям о конкретных видах контроля*³⁸².

Закреплено, что порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля устанавливается:

1) для вида федерального государственного контроля (надзора) – положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;

2) для вида федерального государственного контроля (надзора) при передаче полномочий по его осуществлению органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления – положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым Правительством Российской Федерации, а также при

³⁸² При этом в вышеназванном Федеральном законе установлены требования к основному содержанию таких положений. Закреплено, что положением о виде контроля определяются:

- 1) контрольные (надзорные) органы, уполномоченные на осуществление вида контроля;
- 2) критерии отнесения объектов контроля к категориям риска причинения вреда (ущерба) в рамках осуществления вида контроля;
- 3) перечень профилактических мероприятий в рамках осуществления вида контроля;
- 4) виды контрольных (надзорных) мероприятий, проведение которых возможно в рамках осуществления вида контроля, и перечень допустимых контрольных (надзорных) действий в составе каждого контрольного (надзорного) мероприятия;
- 5) виды и периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий для каждой категории риска, за исключением категории низкого риска;
- 6) особенности оценки соблюдения лицензионных требований контролируруемыми лицами, имеющими лицензию;
- 7) иные вопросы, регулирование которых в соответствии с названным Федеральным законом, а в установленных им случаях, в соответствии с федеральными законами о видах контроля осуществляется положением о виде контроля.

необходимости положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) для вида регионального государственного контроля (надзора) – положением о виде регионального государственного контроля (надзора), утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

4) для вида муниципального контроля – положением о виде муниципального контроля, утверждаемым представительным органом муниципального образования.

В рамках этой системы, предопределенной регулированием вышеназванного Федерального закона, проведена огромная работа по разработке и принятию нормативных правовых актов, утвердивших положения о различных видах контроля (в различных его сферах). Приведем лишь ряд примеров: Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 года № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования», Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 года № 999 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере социального обслуживания», Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 года № 1002 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью аккредитованных лиц», Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 года № 1010 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2021 года № 1045 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи», Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2021 года № 1048 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) качества и безопасности медицинской деятельности», Постановление

Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года № 1100 «О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)» и многие другие. Даты принятия и номера приведенных в качестве примера постановлений Правительства Российской Федерации дают наглядное представление о масштабах той работы, которая была проведена на подзаконном уровне федеральными органами исполнительной власти для формирования целостной системы нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Кроме того, установлено, что нормативными правовыми актами Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» может осуществляться нормативно-правовое регулирование в отношении соответствующего вида федерального государственного контроля (надзора) в случаях и пределах, установленных названным Федеральным законом для федеральных органов исполнительной власти, если они наделены в соответствии с федеральными законами полномочиями по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

В свою очередь на региональном и муниципальном уровнях положения о видах регионального государственного контроля (надзора), осуществляемых в рамках полномочий субъекта Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также, соответственно, положения о видах муниципального контроля утверждаются с учетом *общих требований* к организации и осуществлению отдельных видов регионального государственного контроля (надзора), видов муниципального контроля, что также является показателем системности соответствующего регулирования.

Диспозитивной нормой вышеназванного Федерального закона предусмотрено, что такие требования *могут* быть установлены Правительством Российской Федерации. Соответствующий акт, принимаемый в рамках дискреционных полномочий Правительства Российской Федерации, может

касаться той или иной сферы контроля. Например, действует Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2021 года № 1915 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в области государственного регулирования цен (тарифов)».

Гибкость правового регулирования с учетом существования экспериментальных правовых режимов и иных особых случаев, в которых могут предусматриваться особенности правового регулирования в той или иной сфере, проявляется, в частности, в закреплённом положении о том, что Правительство Российской Федерации вправе установить особенности осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора) в рамках экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, в том числе в отношении субъекта экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций в части его деятельности и результатов такой деятельности, а также используемых производственных объектов.

Таким образом, рассмотренную модель регулирования в полной мере можно характеризовать именно как целостную систему, у которой есть значительный потенциал дальнейшего развития сообразно реалиям современности и вызовам времени.

Следующий – практически значимый – аспект рассматриваемого свойства системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном контроле проявляется в эффектах действующих норм в их органичном единстве, позволяющих системе соответствующих правоотношений и практических организационно-правовых механизмов развиваться сообразно предопределяемым этими нормами приоритетам и основным векторам.

Совершенствование как законодательных основ, так и практических механизмов организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности активно продолжается. Соответствующая работа носит постоянный характер, в том числе ведется конструктивный диалог исполнительной и законодательной

ветвей власти по вопросам достигнутых результатов и дальнейшего развития подходов к наилучшей организации этой деятельности.

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко, выступая в рамках «правительственного часа» на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 19 октября 2022 года, отметил, что «Правительство Российской Федерации уделяет повышенное внимание контролю, надзору и совершенствованию функций контрольно-надзорной деятельности», подчеркнув, что и дальше будет вестись работа по совершенствованию этой деятельности³⁸³.

В Постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 2 ноября 2022 года № 492-СФ «О результатах работы по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности», принятом по итогам проведения указанного «правительственного часа», отмечено, что основными направлениями реформирования контрольной (надзорной) деятельности являются повышение эффективности и результативности контрольной (надзорной) деятельности, снижение административной нагрузки на предприятия и предпринимателей, улучшение делового климата, а также повышение безопасности и качества предоставляемых услуг³⁸⁴.

При этом практика развивается не сама по себе, в отрыве от нормативных смыслов, заложенных в законодательстве, а напрямую определяется ими. К ключевым значимым направлениям, предопределяемым именно базовыми идеями, заложенными в законодательных актах, о которых идет речь в настоящей работе, мы относим, в частности:

- дальнейшее выстраивание полноценной сервисной и партнерской модели контрольно-надзорной деятельности с одновременным совершенствованием

³⁸³ Стенограмма выступления Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко в рамках «правительственного часа» на тему «О результатах работы по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности» на 531-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 19 октября 2022 года.

³⁸⁴ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 2 ноября 2022 года № 492-СФ «О результатах работы по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности». СПС КонсультантПлюс.

эффективного общественно-государственного диалога при осуществлении общественного контроля;

- расширение применения риск-ориентированного подхода как одного из центральных принципиальных начал организации контроля и надзора;
- ориентированность на приоритет профилактического подхода при осуществлении контроля и надзора³⁸⁵;
- активную цифровизацию сферы контроля и надзора и обеспечение открытости (доступности) информации;
- постоянную ориентированность на внедрение новых технологий и подходов в сферу организации контроля и надзора.

Приведем ряд примеров практических организационно-правовых решений, опыт по внедрению которых весьма важен в рамках этих комплексных направлений в исследуемой сфере.

Отметим при этом, что принимаемые решения о тех или иных параметрах контроля и надзора в настоящее время, как правило, сопровождаются соответствующими цифровыми нововведениями, сервисами и платформами, облегчающими взаимодействие контролирующих и контролируемых субъектов. По справедливому утверждению А.Б. Усманова, «внедрение цифровых технологий в повседневную деятельность органов контроля» дает «возможность не только повысить эффективность их работы, но и сократить затраты бизнеса на взаимодействие с инспекторами»³⁸⁶.

Все это происходит в общем контексте становления подлинно *партнерской, сервисной модели* контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

³⁸⁵ Этот подход является важной составляющей новой философии контрольно-надзорной деятельности. Как отмечают исследователи, «все больше в экспертной среде находит поддержку тезис о целостном изменении парадигмы контрольно-надзорной деятельности, направленной прежде всего на создание условий для недопущения нарушений обязательных требований. Безусловно подходы «найти нарушения и наказать» и «не допустить нарушения» имеют принципиальные различия, в том числе в применяемом инструментарии. В экспертной среде данный принцип получил условное название «ноль нарушений», который заключается в приоритетном обеспечении органами контроля в контролируемой среде условий для добросовестного соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований» (см.: *Пахомов А.В.* Профилактика рисков как ключевой инструмент контрольно-надзорной деятельности на современном этапе // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 4. С 41).

³⁸⁶ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2019 [Текст] / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2020. С. 5.

Так, Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» была введена процедура обязательного досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, что существенно оптимизировало юрисдикционные взаимоотношения в сфере контрольно-надзорной деятельности. Были установлены единые требования к жалобам, а также сроки их подачи и рассмотрения. При этом, в рамках обозначенного нами вектора цифровизации, для рассмотрения жалоб в рамках процедуры досудебного обжалования на платформе Государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (ГИС ТОР КНД) (<https://tor.knd.gov.ru/>) создана информационная система досудебного обжалования. В свою очередь, на Едином портале государственных и муниципальных услуг запущен сервис «Жалоба на решение контрольных органов», с помощью которого жалоба подается в электронном виде. Определенный нормативный срок рассмотрения жалоб составляет 20 рабочих дней, при этом фактический срок не превышает 12 рабочих дней.

Еще один пример: как известно, 10 марта 2022 года был введен мораторий на проверки, распространяющийся как на плановые, так и на внеплановые проверки по всем уровням контроля (федеральному, региональному и муниципальному) по всей стране. То есть, были отменены практически все плановые проверки. При этом, параллельно с объявлением такого моратория Правительство Российской Федерации озаботилось созданием системы контроля за его соблюдением. В настоящее время этот контроль осуществляется через систему обратной связи от контролируемых лиц, которые имеют возможность пожаловаться на проведение проверок в нарушение моратория. На Едином портале государственных и муниципальных услуг создан сервис подачи жалобы на нарушение моратория. Установленный срок рассмотрения жалоб – 1 рабочий день – строго соблюдается. Контролируется рассмотрение каждой жалобы, поданной на нарушение моратория. Таким образом, контролируемое лицо получило реальную возможность выразить свое несогласие с решением

контрольного (надзорного) органа и гарантию того, что его мнение будет услышано. Правительство же и контрольно-надзорные органы в свою очередь получают оперативную обратную связь от контролируемых лиц, позволяющую понять насколько качественно соблюдается мораторий.

Системность в практическом аспекте проявляется и во взаимосвязи подходов, внедряемых в сферах контрольно-надзорной деятельности и разрешительной деятельности, которая столь же важна в едином механизме государственного и муниципального управления. Так, в области разрешительной деятельности все взаимодействие переведено на Единый портал государственных и муниципальных услуг без необходимости личного посещения различных ведомств. Представляется, что в дальнейшем такой подход должен быть максимально распространен на все виды разрешительной деятельности, где это возможно. В частности, согласно планам 2022 год ознаменовался внедрением цифровых решений в более чем 180 видах разрешительной деятельности. Тенденция заслуживает продолжения.

Приведенные актуальные примеры, отражающие позитивный опыт последних лет, показывают, что системно обновленное законодательство о контрольно-надзорной деятельности придало мощный импульс разработке и внедрению практических организационных, в том числе цифровых решений, которые вносят существенный вклад в совершенствование государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Российской Федерации.

Обозначенные тенденции ждут дальнейшего развития. При этом, в контексте рассматриваемого здесь аспекта построения законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном контроле, с конституционно-правовой точки зрения важно дальнейшее усиление его системности, в том числе через еще большую гармонизацию принципов, на которых базируется все регулирование в указанных сферах отношений – в сферах государственного и муниципального контроля, с одной стороны, и общественного контроля, с другой стороны.

По справедливому суждению Е.А. Осавелюк, «конституционные принципы составляют основу национального права любого государства»³⁸⁷. На наш взгляд, ключевым конституционно-правовым принципом, следующим из ряда основополагающих норм Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, на котором базируется современное регулирование в исследуемой сфере, является системное единство государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в государственно-общественном механизме.

С конституционно-правовых позиций представляется, что дальнейшее развитие российской модели контрольно-надзорной деятельности в рамках развития механизмов государственного управления в России должно идти по пути еще большей гармонизации правовых механизмов организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля с общественным контролем как принципиально важным каналом системного диалога публичной власти и гражданского общества.

Как отмечено выше, в перспективе следует уделить особое внимание, во-первых, дальнейшему сближению норм-принципов и норм-целей в Федеральных законах «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», во-вторых, рациональному внедрению общественных элементов в сферу осуществления государственного и муниципального контроля.

В этих целях, прежде всего, стоит в перспективе проработать вопрос о **закреплении на законодательном уровне принципа системного единства общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля**, а также увязки его с иными видами и сферами контроля и надзора.

Как мы уже писали, соответствующая норма могла бы быть сформулирована в новой части 2 статьи 6 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В свою очередь, в главе 2 Федерального закона от 31 июля 2020 года

³⁸⁷ Осавелюк Е.А. Конституционные принципы – основополагающие правовые идеи или руководящие нормы права? // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 26.

№ 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», где принципы перечислены в отдельных посвященных им статьях, возможно закрепить принцип системного единства общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, изложив его содержание в отдельной новой статье – это может быть, например, статья 7¹ (непосредственно после статьи 7, раскрывающей ключевой принцип законности и обоснованности) или статья 14¹ (то есть, последняя в главе 2, где последовательно излагаются все принципы). Кроме того, в статью 3 «Принципы парламентского контроля» Федерального закона от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» также стоило бы инкорпорировать рассматриваемый связующий принцип, например, дополнив ее частью 4 следующего содержания:

«4. 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.».

Также необходимо проработать иные корреспондирующие изменения в законодательные акты с тем, чтобы обеспечить достаточный охват указанным связующим принципом всех сфер контроля и надзора в Российской Федерации.

Подчеркнем также, что важнейшим конституционным принципом, составляющим одну из основ статуса личности в Российской Федерации, является положение статьи 18 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В преломлении к исследуемой сфере стоило бы проработать вопрос о том, чтобы более четко артикулировать данный принцип в законодательстве о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном

контроле. Например, часть 1 статьи 10 «Охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц» Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» можно было бы дополнить соответствующим положением, изложив ее в следующей редакции:

«1. Права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственно действующими, определяют смысл и содержание деятельности в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля. При организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля контрольный (надзорный) орган обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц.»

В свою очередь, тренды, получившие значимое развитие в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля, важно распространять и на сферу общественного контроля. Дальнейшей предметной проработки в этом ключе заслуживает возможность широкого внедрения риск-ориентированного подхода и приоритетности начал профилактики в общественном контроле.

Весьма важным направлением нам видится расширение четкого закрепления приоритетности профилактических начал. Применительно к государственному контролю М.В. Вошинский, например, отмечает, что «прежде всего задачей государственного контроля является предупреждение нарушений, а уже затем их выявление и пресечение»³⁸⁸. Важно, чтобы в равной мере на законодательном уровне то же самое однозначно читалось и в отношении общественного контроля. Полагаем, что можно было бы рассмотреть вопрос о дополнении перечня принципов общественного контроля из 12 пунктов, закрепленного в статье 6 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ

³⁸⁸ Вошинский М.В. Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства // СПС КонсультантПлюс. 2021.

«Об основах общественного контроля в Российской Федерации», пунктом 13 следующего содержания:

«13) приоритет профилактической направленности и всестороннего содействия предупреждению нарушений гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей.».

Следует проработать вопрос и об **усилении элементов общественного контроля в рамках механизмов государственного и муниципального контроля**. Таким направлением может стать внедрение широких практик участия представителей общественности (например, общественных инспекторов) 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. Кроме того, целесообразно продумать внедрение **общественных слушаний** как по содержанию, так и по дальнейшим направлениям развития контрольно-надзорной деятельности.

Реализация изложенных предложений может существенно повысить уровень доверия гражданского общества и бизнеса к контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации и в еще большей степени гармонизировать систему коммуникаций в этой сфере, что будет способствовать повышению качества государственного и муниципального управления в целом и углублению конструктивного общественно-государственного диалога на благо граждан России.

Глава 4. Конституционно-правовые аспекты регламентации государственного и общественного контроля в соотношении с современными формами участия граждан в управлении делами государства

4.1. Организация государственного и общественного контроля в соотношении с формами реализации политического права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства: конституционно-правовой анализ

Относительно сущности, правовой природы и регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля как таковых было немало написано в предыдущих главах настоящей работы. В настоящем параграфе следует обратиться к их организации в соотношении с формами реализации центрального и наиболее многостороннего политического права граждан Российской Федерации – права на участие в управлении делами государства. Их взаимосвязь на первый взгляд может показаться не вполне очевидной, однако **с конституционно-правовых позиций они весьма определенно коррелируют**. Как контроль соотносится с публичной властью, выступая одной из важных функций государства, муниципалитетов и значимым аспектом общественно-государственного диалога, так и участие граждан и их объединений в контроле в установленных (или допустимых) формах соотносится с реализацией права на участие в управлении делами государства.

Подчеркнем, что «право граждан на участие в управлении делами государства обусловлено естественной свободой и равенством людей. Под участием граждан в управлении делами государства необходимо понимать подлинные права, реальные возможности населения, осуществляемые в условиях полного равенства и абсолютной заинтересованности государственных органов, использовать свой личный или коллективный потенциал, реализуемые в различных самостоятельных или рекомендованных государственными органами формах, во всех действиях по осуществлению эффективного управления, а также

в ведении различных максимально допустимых государственных и общественных дел^{389»390}. Следует особенно обратить внимание на такой существенный аспект этого определения как заинтересованность государственных органов и даже шире – всех органов публичной власти в государстве. Активное участие граждан в управлении делами государства должно вызывать заинтересованность у органов власти не только в аспекте участия в выборах и референдумах (что, безусловно, очень важно и о чем мы подробно пишем далее), но и во всех других составляющих этого права, включая активную вовлеченность людей в сферу контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля, в широком смысле – общественного участия в значимых для функционирования государства, регионов и муниципалитетов процессах.

Мы отмечали, что участие граждан в управлении делами государства может осуществляться в различных формах, перечень которых является открытым, и выделяли следующие конституционно закрепленные организационно-правовые формы участия населения в управлении делами государства: референдум, выборы, местное самоуправление, собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование, общественные объединения, профессиональные союзы, агитацию, представительство в парламенте, обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления и т.д. Следует также назвать народные (публичные) обсуждения актуальных вопросов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, проектов нормативных правовых актов и иных общественно значимых решений; публичные (общественные) слушания; народную правотворческую или гражданскую инициативу; опросы общественного мнения (плебисциты, консультативные референдумы) – все вышеизложенное следует также рассматривать как формы демократического участия граждан в управлении делами государства³⁹¹.

³⁸⁹ *Широбоков С.А.* Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург 2011. С.15-16.

³⁹⁰ *Спиридонов А.А., Евсиков К.С.* Развитие форм участия граждан в управлении делами государства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 5-2. С. 80.

³⁹¹ Мы с соавтором также отмечали, что вышеназванные формы участия граждан в управлении делами государства доказали свою значимость и эффективность. При этом, совершенствование механизмов социальной коммуникации и развитие современных технологий создают предпосылки для изменения форм реализации рассматриваемого

В плоскости контрольно-надзорной деятельности весьма важные организационные аспекты реализации права граждан на участие в управлении делами государства касаются удобных и понятных для людей механизмов взаимодействия с органами, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность. Ведь в конечном итоге именно граждане являются главными бенефициарами в рассматриваемой сфере. Мы с соавторами отмечали, 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», ввиду того что «конечным результатом государственного контроля/надзора является обеспечение надлежащего уровня безопасности в той или иной сфере, бенефициарами общественного блага являются все граждане, жизнь, здоровье, имущество, права и интересы которых подвергаются рискам/угрозам и на минимизацию которых направлена контрольно-надзорная деятельность»³⁹².

Это касается и сферы обжалования со стороны граждан и организаций действий и решений, с которыми они не согласны по тем или иным причинам. Важным примером в этой сфере в плоскости рассмотрения организации государственного контроля (надзора) в соотношении с формами реализации права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства является внедрение государством механизма досудебного обжалования решений и действий в рамках контрольно-надзорной деятельности.

конституционного права. Нами предлагалась и подробно раскрывалась классификация форм участия граждан в управлении делами государства, включающая формы участия граждан в управлении делами государства в сфере законодательной ветви власти: - участие граждан в формировании органов законодательной власти; - участие граждан в законотворчестве; формы участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной ветви власти: - участие граждан в формировании органов исполнительной власти; - участие граждан в деятельности органов исполнительной власти; формы участия граждан в управлении делами государства в сфере судебной ветви власти. Особо подчеркивалось, что к участию граждан в деятельности органов исполнительной власти можно отнести различные формы общественного контроля. Был сформулирован тезис о том, что **использование технологий оценки работы органов публичной власти по аналогии с системой менеджмента качества – «тайный покупатель» – является одним из перспективнейших направлений развития института участия граждан в управлении делами государства** (см. подробно: *Спиридонов А.А., Евсиков К.С.* Развитие форм участия граждан в управлении делами государства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 5-2. С. 80 – 82).

³⁹² 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, 338.

Как уже отмечалось³⁹³, в нашей стране проводился эксперимент по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа и действий (бездействия) его должностных лиц как элементов структуры взаимодействия с государственными органами. Эксперимент был призван в первую очередь разгрузить судебную систему от административных исков к государственным органам, а также предоставить достаточную статистическую и практическую информацию для дальнейшего совершенствования нормативной базы в сфере контрольно-надзорной деятельности в России. Новая практика направлена на упрощение взаимодействия бизнеса с органами контроля и надзора, сокращение временных и финансовых издержек и на то, чтобы позволить избежать личных визитов в госорганы. Эксперимент по новому порядку досудебного обжалования решений органов, наделенных контрольно-надзорными полномочиями, состоялся в период с 17 августа 2020 года по 30 июня 2021 года в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2020 года № 1108 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц»³⁹⁴. Согласно указанному Постановлению, эксперимент преследовал следующие цели: «создание и апробация механизма защиты прав контролируемых лиц при взаимодействии с контрольными (надзорными) органами в рамках осуществления государственного контроля (надзора)». Данный механизм предполагал подачу жалобы на решения, действия (бездействие) определенных Правительством Российской Федерации государственных органов контролируемым лицом в добровольном порядке через личный кабинет в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг» (<https://do.gosuslugi.ru/>). Заявителем жалобы могли выступать как юридическое лицо, так и индивидуальный предприниматель, либо гражданин, который не осуществляет предпринимательской деятельности.

³⁹³ См. подробно: *Иванова Д.А., Спиридонов А.А.* Экономико-правовые основы досудебного урегулирования субъектами бизнеса действий должностных лиц через портал госуслуг // *Экономика и управление: проблемы, решения.* 2021. Т. 2. № 9 (117). С. 66-71.

³⁹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (часть II). Ст. 5186.

Мы с Д.А. Ивановой, проанализировав важные аспекты указанного эксперимента, пришли, в частности, к двум значимым выводам:

во-первых, с учетом проведения эксперимента и введением обязательного порядка досудебного обжалования представляется разумным со стороны государственных органов проводить популяризацию, разъяснение и широкое информирование о данной услуге контролируемых лиц;

во-вторых, механизм, примененный в эксперименте, способен упорядочить досудебное обжалование решений, действий (бездействия) государственных органов в целом, а дистанционный формат подачи жалоб может упростить для субъектов контроля (надзора) такое взаимодействие и стать неким фильтром для дальнейшего обращения в судебную инстанцию, что, в свою очередь, снизит нагрузку как на бизнес, так и на судебные органы³⁹⁵.

В настоящее время в соответствии с частью 2 статьи 39 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», вступившей в силу с 1 января 2023 года, судебное обжалование решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц стало возможным только после их досудебного обжалования. Результаты вышеописанного эксперимента позволили сделать более плавный переход к обязательному досудебному обжалованию.

Следует особо отметить удобные для граждан и бизнеса сервисы. Для рассмотрения жалоб в рамках процедуры досудебного обжалования на платформе ГИС ТОР КНД создана информационная система досудебного обжалования. На ЕПГУ создан сервис «Жалоба на решение контрольных органов», с помощью которого жалоба подается в электронном виде. Нормативный срок рассмотрения жалоб составляет 20 рабочих дней, при этом фактический срок не превышает 12 рабочих дней. Статистика довольно показательная: к примеру, по состоянию на 10 июня 2022 года было подано 3 759 жалобы, из рассмотренных было

³⁹⁵ Иванова Д.А., Спиридонов А.А. Экономико-правовые основы досудебного урегулирования субъектами бизнеса действий должностных лиц через портал госуслуг // Экономика и управление: проблемы, решения. 2021. Т. 2. № 9 (117). С. 69.

удовлетворено 886 жалоб. Все это говорит о том, что сервис обратной связи востребован и работает достаточно эффективно.

Считаем это весьма значимым шагом на пути развития практических механизмов организации **государственного контроля (надзора)** в соотношении с возможностями реализации политического права наших граждан участвовать в управлении делами государства.

В отношении же **общественного контроля** в исследуемой плоскости следует отметить, что грани его корреляции с формами реализации названного политического права – особенно в сфере ключевых форм непосредственного народовластия – еще более отчетливыми. Обратимся к весьма показательным аспектам указанной сферы в ключе конституционно-правового анализа.

Еще раз подчеркнем, что участие в управлении делами государства представляет собой важное политическое право граждан Российской Федерации, неразрывно связанное с народовластием как одной из ключевых основ конституционного строя России. В рамках широкого понятия народовластия рассматривается и категория электоральной демократии, нередко используемая в научных публикациях, в том числе в изданиях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации³⁹⁶. Под таковой можно понимать сферу действия механизмов непосредственного народовластия, связанную с реализацией избирательных прав граждан, с обеспечением проведения свободных выборов, относящихся к основам конституционного строя нашей страны (статья 3 Конституции Российской Федерации).

Плоскостью, в которой в настоящее время все более гармонично пересекаются конструктивная деятельность государства по организации конституционно значимой процедуры формирования легитимных органов публичной власти и участие институтов гражданского общества, направленное на обеспечение реализации прав граждан, является избирательный процесс. Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

³⁹⁶ См., например, издание: Электоральная демократия: российский опыт / Под общей ред. Б.С. Эбзеева. – М.: РЦОИТ, 2017.

Федерации»³⁹⁷ установлена действенная система гарантий прав граждан в электоральной сфере. При этом деятельность наблюдателей на выборах и иные формы участия субъектов общественного контроля при проведении избирательного процесса призваны способствовать максимально широким возможностям реализации этих прав граждан в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными избирательными стандартами.

Наша страна как демократическое государство, в котором высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (часть 1 статьи 1, часть 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации) обеспечивает своим гражданам право участвовать в управлении делами государства (часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации), в том числе устанавливает эффективную систему гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации.

При этом участие в таком управлении посредством разных форм, в том числе путем принятия тех или иных решений на выборах и референдумах, может и должно быть более действенным при наличии у граждан правовой возможности осуществления общественного контроля. Следует, несомненно, согласиться, что «для эффективного функционирования органов публичной власти необходимо осуществление общественного контроля уже на стадии их формирования»³⁹⁸.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года Президент Российской Федерации В.В. Путин, однозначно указав на то, что «для России нет и не может быть другого политического выбора, кроме демократии», особо подчеркнул: «демократия – это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты ее работы. Мы должны уделить большее внимание развитию прямой демократии, непосредственного народовластия...»³⁹⁹. Таким образом, глава государства указал на неразрывную связь развития народовластия и механизмов

³⁹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

³⁹⁸ Бердникова Е.В. Роль общественного контроля в обеспечении демократических выборов в Российской Федерации // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2014. Т. 14. № 4. С. 651.

³⁹⁹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года. Российская газета, № 287, 13.12.2012.

общественного контроля. Эта тесная взаимосвязь, на наш взгляд, должна проявляться в совершенствовании механизмов контроля со стороны общественности как на этапе выборного формирования властных органов (прежде всего, через институт наблюдения на выборах, обеспечение принципа гласности в деятельности избирательных комиссий, открытости избирательного процесса), так и в процессе всей деятельности легитимно сформированных органов публичной власти (через все прямо предусмотренные законодательством и не противоречащие ему формы и механизмы общественного контроля).

Право участвовать в управлении делами государства созвучно внутренней потребности членов общества быть вовлеченными в процесс организации общественно-политической жизни, принятия и исполнения важных для граждан решений.

Как справедливо отмечали Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин, право каждого члена любого сообщества, ассоциации, в том числе государственной, участвовать в управлении общими делами – неотъемлемое свойство демократических начал в ее организации⁴⁰⁰.

Ю.А. Тихомиров подчеркивает, что «люди хотят участвовать в решении общественных дел, реально контролировать государственные институты, иметь больше возможностей для своего развития»⁴⁰¹.

По мнению А.Г. Головина, который рассматривает право участвовать в управлении делами государства как комплексное политическое право граждан Российской Федерации, «это право имеет комплексный характер, являясь родовым по отношению к целой группе прав, посредством реализации которых оно и может быть осуществлено как таковое. На основе анализа... конституционной формулировки, а также фактических моделей участия граждан в управлении делами государства можно сделать вывод, что такое участие возможно в двух формах – непосредственной и репрезентативной (то есть через

⁴⁰⁰ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. М.: Юрист, 1995. С. 204.

⁴⁰¹ Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 35.

представителей), в рамках которых существует ряд конкретных способов соответствующего участия»⁴⁰².

При этом вышеуказанная вовлеченность как в непосредственное, так и через представителей управление делами государства внутренне предполагает и контрольные механизмы, дающие «обратную связь», важность которой в социальных коммуникациях неоспорима. Активное же вовлечение граждан в управление делами государства, на что справедливо обращает внимание М.А. Липчанская, связано с поиском «эффективной модели взаимодействия государства и институтов гражданского общества» и стремлением «к повышению конструктивной политической активности граждан»⁴⁰³. Взаимодействие и конструктивный диалог, на наш взгляд, требуют наличия постоянно развивающихся механизмов общественного контроля.

В настоящем исследовании в качестве одного из базовых методологических посылов мы исходим из синтетического понимания **системного органичного единства народовластия, имея в виду, прежде всего непосредственные формы выражения воли народа – референдум и свободные выборы, общественного контроля и совершенствующихся механизмов государственного и муниципального управления.** По нашему мнению, именно такой системный, комплексный подход, при котором развитие форм участия граждан в управлении делами государства воспринимается в органичном единстве с эволюцией форм и механизмов общественного контроля в его максимально широком понимании, позволяет выработать научно обоснованные рациональные подходы к совершенствованию государственного и муниципального управления и повышению эффективности деятельности единой системы публичной власти в стране в интересах населения.

Обратимся к взглядам исследователей, чтобы представить картину научного осмысления рассматриваемого конституционно-правового явления.

⁴⁰² Головин А.Г. Политические партии как один из институтов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 2.

⁴⁰³ Липчанская М.А. Реализация конституционного права граждан на участие в управлении делами государства посредством политических партий // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 85.

На тесную взаимосвязь общественного контроля и права граждан на участие в управление делами государства нередко указывается в конституционно-правовых исследованиях.

Например, Т.Н. Михеева считает, что «участие граждан в управлении делами государства, будучи важнейшим конституционным правом, осуществляется с помощью различных непосредственных или представительных механизмов. Общественный контроль – современный демократический институт – также следует отнести к одному из новых инструментов, позволяющих реализовать гражданское участие в процессах управления»; при этом названный автор отмечает, что «наибольший интерес он вызывает на муниципальном уровне, где деятельность власти максимально приближена к населению, а ее результаты непосредственным образом сказываются на качестве жизни граждан»⁴⁰⁴.

И.М. Япрынцева рассматривает общественный контроль с точки зрения «его конституционно-правовой сущности как механизма участия граждан в управлении делами государства», при этом акцентируя внимание на том, что «контроль по своей сути выступает одним из механизмов регулирования общественных отношений»⁴⁰⁵.

Предназначение общественного контроля, являющегося в современном мире «важнейшим элементом развития общества и государства», видится исследователям в «обеспечении обратной связи между обществом и государством»⁴⁰⁶.

В свою очередь отметим, что в эпоху развития современных информационных и телекоммуникационных технологий у государства появляются все более совершенные возможности принимать и обрабатывать сигналы от населения, поступающие по каналам «обратной связи», а также обеспечивать оперативное реагирование на них. Развитие средств коммуникации, а конкретнее – сети Интернет, соответствующего «сетевого пространства»,

⁴⁰⁴ Михеева Т.Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 177.

⁴⁰⁵ Япрынцева И.М. Сущность и понятие общественного контроля как механизма участия граждан в управлении делами государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 27.

⁴⁰⁶ Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 8.

способствует внедрению новых, а также совершенствованию существующих форм участия граждан в управлении делами государства, которые характеризуются следующим: представители публичной власти становятся ближе к обществу, ликвидируются коммуникационные барьеры, существовавшие ранее, все большее количество населения вовлекается в процесс управления. Данный процесс необратим и рассчитан на долгосрочную перспективу.

С позиций муниципального права (или же муниципального уровня конституционно-правовой науки) общественный контроль – в тесной его взаимосвязи с народовластием на местном уровне – особенно пристально рассматривается как важный элемент местного самоуправления (или же участия граждан в муниципальном управлении, а в контексте современной конституционной терминологии – в деятельности местного уровня единой системы публичной власти).

Г.Н. Чеботарев подчеркивает, что «с позиций конституционного права общественный контроль можно отнести к общим принципам организации местного самоуправления в России», а также его «можно рассматривать и как одну из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления»⁴⁰⁷.

В свою очередь Д.С. Михеев, указывая на то, что особое внимание обращает на себя принцип гласности местного самоуправления, отмечает, что «его основными элементами являются открытость и публичность деятельности органов местного самоуправления, обеспечение доступа населения к информации об этой деятельности, выявление и учет мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления, возможность общественного контроля со стороны населения за деятельностью муниципальной власти. Последний элемент – общественный контроль – следует отнести к ключевым направлениям развития и укрепления принципа гласности местного самоуправления»⁴⁰⁸.

Формы участия граждан в управлении делами государства эволюционируют в нашей стране, в том числе в связи с совершенствованием механизмов

⁴⁰⁷ Чеботарев Г.Н. Общественный контроль в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 45.

⁴⁰⁸ Михеев Д.С. Обеспечение общественного контроля – ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления // Lex russica. 2015. № 4. С. 24.

социальной коммуникации и развитием современных технологий⁴⁰⁹, поэтому важно рассматривать их в более широком контексте тенденций эволюции социума. Например, уже подчеркивалось, что современный этап развития конституционно-правового института права на информацию в нашей стране связан с реализацией механизмов открытого государственного и муниципального управления⁴¹⁰.

Представляется, что наличие у населения действенных механизмов диалога с публичной властью делает нецелесообразным использование дестабилизирующих инструментов участия в управлении делами государства, таких как массовые выступления, акции протеста и т.п. Таким образом, развитие общественного контроля способствует решению важной задачи обеспечения стабильности общественно-политической жизни и социального благополучия населения.

Появление новых форм участия граждан в управлении делами государства способствует конструктивному вовлечению большего числа лиц в политические процессы, происходящие в обществе. Данный эффект следует оценить положительно, как способствующий развитию принципов народовластия в Российской Федерации.

Общественный контроль при подготовке и проведении выборов и референдумов обоснованно занимает достойное место в ряду предметов внимания исследователей, которые рассматривают его с различных ракурсов⁴¹¹, в том числе исследуя в качестве фактора легитимности власти⁴¹², элемента электронной демократии⁴¹³ и т.д. Действительно, это явление заслуживает разноаспектных

⁴⁰⁹ См. подробно, например: *Спиридонов А.А., Евсиков К.С.* Развитие форм участия граждан в управлении делами государства // *Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки.* 2014. Вып. 5. ч. 2. С. 79 – 84.

⁴¹⁰ См.: *Спиридонов А.А., Евсиков К.С.* О новых формах реализации конституционного права на информацию // *Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки.* 2015. Вып. 4. Ч. II. С. 278.

⁴¹¹ См., например: *Чеботарев Г.Н.* Общественный контроль на выборах: опыт и проблемы правового регулирования // *Конституционное и муниципальное право.* 2018. № 7. С. 56 – 60; *Ларина Е.В., Мочалин К.Г.* Институт общественного контроля на выборах президента России в 2018 г // *Русская политология.* 2018. № 2 (7). С. 29 – 33; *Плотников А.А.* Общественное наблюдение на выборах как институт демократической избирательной системы // *Право и государство: теория и практика.* 2020. № 4 (184). С. 14 – 17 и др.

⁴¹² См.: *Борисов И.Б.* Общественный контроль на выборах как фактор легитимности власти // *Юридический мир.* 2012. № 9. С. 58 – 61.

⁴¹³ См.: *Капанова Ю.В.* Развитие общественного контроля на выборах как одного из элементов электронной демократии // *Юрист-Правовед.* 2016. № 4 (77). С. 46 – 52.

исследований. При этом ключевым должно, на наш взгляд, являться, во-первых, понимание существенного конструктивного потенциала общественного контроля в электоральной сфере, во-вторых, общая ориентированность на то, что система и механизмы контроля в указанной сфере должны способствовать обеспечению стабильности функционирования системы публичной власти, что в конечном итоге будет служить повышению качества осуществления публичной властью своих функций.

И.Б. Борисов, разрабатывая концепцию электорального суверенитета государства, весьма четко изложил схожую мысль в следующих рассуждениях: «главная задача при выборе избирательной системы (на всех уровнях и всех родов власти) состоит в том, чтобы создать такой саморегулирующийся механизм, который сам стал бы средством удержания демократических основ в стабильном (или достаточно стабильном) состоянии. Этот механизм должен иметь систему контроля народа над правительством, которая должна быть гармонично встроена в механизм управления государством и четко реагировать на все отклонения и сбои в его работе. При этом система контроля не должна мешать работать этому механизму, обеспечивающему поступательное движение вперед»⁴¹⁴. Таким образом, **контроль внутренне присущ гармонично выстроенной избирательной системе и имеет несомненно позитивные цели.**

Кроме того, в рассматриваемой сфере имеются, на наш взгляд, **общие конституционные истоки**. Части 1 и 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации установили, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе, в качестве составной части этого имеющего комплексный характер политического права, они имеют право избирать и быть

⁴¹⁴ Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. – М.: РОИИП, 2010. С. 73.

Важны также следующие мысли: во-первых, «если общественному контролю предоставить неограниченные возможности, можно нарушить эффективную деятельность государства, что, в конечном счете, подорвет и саму демократию, базирующуюся на государственных институтах. Такие перекосы вряд ли будут способствовать реализации политических прав и свобод, а скорее стащат страну к анархии и социальным взрывам, и, как следствие, к уходу от демократии», во-вторых, «любой контроль, и прежде всего – общественный, должен осуществляться в необходимых рамках, обеспечивающих, с одной стороны, удовлетворение запросов общества, а с другой – сохранение государственных институтов» (см.: Общественный контроль на выборах. Учебное пособие / Под общей редакцией В.В. Полянского и И.Б. Борисова. – М.: Издательский Дом «Бахрах-М», 2015. С. 11).

избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. В то же время, как представляется, другой значимой составной частью того же комплексного права на участие в управление делами государства является **право на участие в осуществлении общественного контроля**. Причем как в части общественного контроля, который осуществляется за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в соответствии с положениями Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», так и в части иных сфер общественного контроля, реализуемого в рамках других правовых режимов. Напомним, что действие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», одним из разработчиков проекта которого являлся автор этих строк, в соответствии с частью 3 его статьи 2 не распространяется на *общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах*, общественные отношения, связанные с организацией и проведением общественных обсуждений и публичных слушаний в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, а также на общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды *общественного контроля* по охране окружающей среды (общественного экологического контроля), общественными инспекторами в области обращения с животными *общественного контроля* в области обращения с животными. Анализ приведенного положения показывает, что федеральный законодатель, принимая названный Федеральный закон, исходил из признания того факта, что в стране осуществляются также иные виды общественного контроля, в других сферах, лежащих вне регулирования этого базового, ключевого законодательного акта, устанавливающего основы общественного контроля. Из этого следует, на наш взгляд, два доктринальных вывода:

во-первых, изначально презюмируется наличие общественного контроля, лежащего в сфере регулирования законодательства о выборах и референдумах;

во-вторых, с точки зрения системности правового регулирования и общих конституционных истоков – вышеназванного права на участие в управлении делами государства – регламентация общественного контроля в различных сферах, как подпадающего под действие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», так и относящегося к иным правовым режимам, все же **должна быть взаимосвязана и скорреспондирована по своим идейным, ценностно-смысловым основам, принципам и подходам.**

Отметим, что в ключевом законодательном акте – Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» воспринято и воспроизведено более узкое понимание общественного контроля, поскольку из его сферы действия электоральная демократия исключена. В соответствии с частью 3 статьи 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» действие названного Федерального закона не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах (а также на ряд иных общественных отношений).

Вместе с тем, нормативная регламентация такой сферы общественного контроля, на наш взгляд, не препятствует доктринальному и научно-практическому пониманию конституционно-правового феномена общественного контроля в более широком контексте.

Это подтверждает и анализ норм самого Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Согласно части 1 его статьи 4 под общественным контролем «в настоящем Федеральном законе» понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки,

анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Выделенное нами уточнение показывает, что данная легальная дефиниция сформулирована только для целей названного законодательного акта и ни в коей мере не «монополизирует» этот термин, оставляя его открытым для понимания в более широком смысле. Это же подтверждается и нормой части 2 указанной статьи, устанавливающей, что общественный контроль может осуществляться как в формах, «предусмотренных настоящим Федеральным законом», так и в иных формах, предусмотренных другими федеральными законами. При этом субъекты общественного контроля могут наделяться иными правами и нести иные обязанности «помимо предусмотренных настоящим Федеральным законом». Таким образом, в стране существует и общественный контроль вне регламентирующих рамок названного Федерального закона, что подтверждается даже самым его наименованием – не об общественном контроле в целом, а лишь об *основах* такового⁴¹⁵.

С учетом этого вполне справедлива констатация наличия общественного контроля в широком контексте электоральной демократии, общественного контроля в избирательном процессе, которому присущи специфичные организационные формы (в том числе статус наблюдателей) и который регулируется специальным законодательством – законами о выборах и референдумах.

В.В. Гриб справедливо отмечает, что «общественный контроль за подготовкой и проведением выборов является особой формой общественного контроля, правовое регулирование которого обеспечено принятием самостоятельных федеральных законов»⁴¹⁶.

Действующее избирательное законодательство в некоторой степени уже скоррелировано с законодательством об общественном контроле. В частности, в

⁴¹⁵ Заметим, что имеют место и специфические сферы общественного контроля, регулируемые специальными законодательными актами, к каковым следует отнести Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (Собрание законодательства Российской Федерации, 16.06.2008, № 24, ст. 2789).

⁴¹⁶ Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 32 – 37. Цит. по Консультант Плюс.

Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержится ряд норм относительно полномочий субъектов общественного контроля по назначению наблюдателей на выборах и референдумах. Так, в пункте 4 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплено: законом может быть предусмотрено, что при проведении выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления наблюдателя могут назначить субъекты общественного контроля, указанные в пунктах 1 и 2 части 1 статьи 9 Федерального закона об основах общественного контроля (то есть, Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации), при этом субъекты общественного контроля – общественные палаты субъектов Российской Федерации назначают наблюдателей в избирательные комиссии, расположенные на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Согласно пункту 7 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которая устанавливает параметры принципа гласности в деятельности избирательных комиссий, полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в направлении в письменной форме, выданном субъектом общественного контроля, назначившими данного наблюдателя. Соответствующий наблюдатель вправе носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также наименования субъекта общественного контроля, направившего наблюдателя в комиссию (подпункт «ж» пункта 9 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Таким образом, имеет место своеобразный «транзит участия» – **субъекты общественного контроля в смысле законодательства об общественном контроле назначают для участия в избирательном процессе наблюдателей, являющихся, по сути, субъектами общественного контроля в смысле**

законодательства о выборах и референдумах. Не следует ли «упростить» эту научно-теоретическую конструкцию и прямо именовать наблюдателей субъектами общественного контроля в избирательном процессе?

При этом не стоит, на наш взгляд, забывать, что российскому избирательному законодательству давно известен институт именно общественного контроля на выборах. Редко упоминаемый, но все еще действующий Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»⁴¹⁷ содержит в приложении к нему – «Временном положении о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» главу IV «Общественный контроль за подготовкой и проведением выборов», включающую статьи 18 «Право на общественный контроль» и 19 «Общественные наблюдатели». В частности, установлено, что кандидаты, доверенные лица кандидатов, избиратели, избирательные объединения и общественные объединения имеют право на осуществление общественного контроля за подготовкой и проведением выборов и закреплено, чем обеспечивается общественный контроль.

С учетом изложенного можно, на наш взгляд, утверждать, что общественный контроль в контексте реализации гражданами права участвовать в управлении делами государства в плоскости непосредственного народовластия можно считать **институтом избирательного права**, имеющим в нашей правовой системе определенную историю своего нормативного закрепления и **перспективным с точки зрения современных тенденций обеспечения открытости государственного и муниципального управления в целом.**

⁴¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 02.12.1996, № 49, ст. 5497.

При этом согласимся с обосновываемым в электорально-правовых исследованиях мнением, что «понятие «общественный контроль» гораздо шире понятия «наблюдение на выборах», включающего только наблюдение за голосованием и установлением итогов выборов», с учетом чего предлагается «определение понятия «общественный контроль на выборах». Общественный контроль на выборах – деятельность субъектов общественного контроля на выборах по наблюдению, проверке, анализу и оценке соответствия общественным интересам организации избирательных процедур, направленная на обеспечение установленных гарантий избирательных прав и законности избирательного процесса⁴¹⁸.

Выделяется также общественный контроль за деятельностью избирательных комиссий, который, по мнению В.В. Гриба, «по своей сути представляет собой своеобразную форму общественного контроля за избирательным процессом, которая служит гарантией свободной реализации избирательных прав граждан, их соблюдения, гарантией свободного волеизъявления граждан в ходе выборов и референдума, а также созданию условий для признания результатов выборов (референдума) действительными»⁴¹⁹.

Развитие электоральной демократии в ее вышеизложенном понимании, на наш взгляд, может иметь одним из перспективных направлений некоторое **совершенствование избирательного законодательства в части усиления значения общественного контроля, что немаловажно для повышения доверия общества к выборам**. Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 3 декабря 2015 года особо подчеркивал: «необходимо обеспечить безусловное общественное доверие к результатам выборов, их твердую легитимность»⁴²⁰.

Проведенный конституционно-правовой анализ позволяет сформулировать следующие **выводы и предложения**, которые, на наш взгляд, заслуживают

⁴¹⁸ Общественный контроль на выборах. Учебное пособие / Под общей редакцией В.В. Полянского и И.Б. Борисова. – М.: Издательский Дом «Бахрах-М», 2015. С. 20, 22.

⁴¹⁹ Гриб В.В. Система избирательных комиссий РФ как объект общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. Цит. по Консультант Плюс.

⁴²⁰ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 3 декабря 2015 года. Российская газета, № 275, 04.12.2015.

дальнейшего теоретического и практического обсуждения и предлагаются, прежде всего, для научной дискуссии.

Принципиально важным является дальнейшее развитие механизмов общественного контроля (в широком смысле) в избирательном процессе, прежде всего при проведении дистанционного электронного голосования⁴²¹. В практической плоскости это может, на наш взгляд, выражаться, в частности, в **развитии широких организационных форматов взаимодействия организаторов выборов – избирательных комиссий с общественными палатами, уполномоченными на назначение наблюдателей на выборах**, в том числе в целях проведения совместных обучающих мероприятий⁴²² для наблюдателей, представителей средств массовой информации, участвующих в освещении избирательных кампаний, и т.д.

Дальнейшее развитие форм участия граждан в управлении делами государства должно носить «сквозной» характер, базируясь на более широких и действенных возможностях **конструктивного общественного контроля, реализации гласности и открытости в процессе подготовки и проведения выборов и референдумов**, и выражаясь, в том числе в совершенствовании механизмов общественного контроля за деятельностью сформированных на выборах органов публичной власти, за эффективностью реализации принятых на референдумах решений, в совершенствовании эффективных коммуникаций между населением и единой системой публичной власти на всех ее уровнях. Речь здесь идет, прежде всего, о «встроенности» общественного контроля на выборах и референдумах в общую идейную направленность общественного контроля в стране на конструктивный диалог (а не столкновение интересов) с органами публичной власти с целью повышения уровня синергии взаимодействия

⁴²¹ О значимости обеспечения достаточной открытости, прозрачности, возможностей наблюдения при проведении дистанционного электронного голосования см. подробно в издании: *Выборы в мире: электронное голосование / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов*; Под общ. ред. *И.Б. Борисова*. М.: Российский общественный институт избирательного права, 2020.

⁴²² Безусловно, соответствующая работа ведется и в настоящее время, в том числе, например, по линии Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России (см. сайт <https://www.rcoit.ru/>). Мы ведем речь о дальнейшем развитии подобных форматов для еще более широкого взаимодействия организаторов выборов и общественных палат, в том числе в целях ознакомления наблюдателей, журналистов и т.д. с положениями избирательного законодательства и практикой их применения, в том числе в сфере дистанционного электронного голосования и т.д.

конструктивных сил государства и общества для достижения национальных целей развития и реализации национальных интересов России⁴²³.

3. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о том, чтобы (с точки зрения системности законодательства) закрепить норму о более четкой корреляции между общественным контролем за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, который составляет предмет регулирования Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», и общественным контролем, осуществляемым при подготовке и проведении выборов и референдумов, который регулируется соответствующим законодательством.

С этой целью в перспективе можно было бы **обсудить вопрос о дополнении части 3 статьи 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» абзацем следующего содержания: «Общественный контроль при подготовке и проведении выборов и референдумов в Российской Федерации, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах.»**

4. В перспективе, в ходе совершенствования законодательства о выборах и референдумах, целесообразно **рассмотреть вопрос о более четкой институционализации общественного контроля при подготовке и проведении выборов и референдумов в Российской Федерации путем введения его в качестве соответствующего института избирательного права, по сути, расширяющего институт наблюдения.**

Представляется возможным обсудить включение такого подхода в сущностное содержание принципа гласности в деятельности избирательных комиссий и открытости избирательного процесса. Например, **пункт 5 статьи 3**

⁴²³ См. подробнее: *Спиридонов А.А.* Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // *Lex russica.* 2022. Т. 75. № 6. С. 48–58.

Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающей принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдума, согласно которому деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно, можно было бы **дополнить абзацем следующего содержания:**

«При подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется общественный контроль, включая наблюдение за выборами, референдумом, в соответствии с положениями настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации о выборах и референдумах.».

Безусловно, это предложение требует предметного обсуждения, однако, представляется, что его реализация позволит более четко обозначить в электоральном правовом поле статус общественного контроля. Как уже отмечалось выше, общественный контроль – не новое понятие для российского избирательного законодательства. Кроме того, как подчеркивалось в издании «Общественный контроль на выборах» под общей редакцией В.В. Полянского и И.Б. Борисова, «при отсутствии специального правового регулирования основой организации общественного контроля на выборах являются положения Конституции Российской Федерации и избирательного законодательства. Конституционным основанием организации и осуществления общественного контроля являются положения ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации..., предусматривающие право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также право граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления», при этом «в силу объективной ограниченности объекта конституционного регулирования основное значение для практической

организации общественного контроля на выборах имеют федеральные законы и прежде всего Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴²⁴. Таким образом, исследователи давно признавали, что конституционные и законодательные основы для общественного контроля на выборах уже существуют.

Как отмечалось ранее, в эпоху развития современных информационных и телекоммуникационных технологий у государства появляются все более совершенные возможности принимать и обрабатывать сигналы от населения, поступающие по каналам «обратной связи», а также обеспечивать оперативное реагирование на них. Развитие средств коммуникации, а конкретнее сети интернет способствует внедрению новых, а также совершенствованию существующих форм участия граждан в управлении делами государства, которые характеризуются следующим: представители публичной власти становятся ближе к обществу, ликвидируются коммуникационные барьеры, существовавшие ранее, все большее количество населения вовлекается в процесс управления⁴²⁵. С конституционно-правовой точки зрения это особенно значимо в подробно рассмотренной нами публично-правовой сфере, смыкающейся с политическими процессами, поскольку стимулирует конструктивное политическое участие граждан и повышает их вовлеченность в процессы развития страны и общества.

Развитие форм участия граждан в управлении делами государства, в том числе через совершенствование общественного контроля, включая действенный общественный контроль в сфере электоральной демократии, на котором мы подробно остановились, позволит, с одной стороны, существенно повысить доверие граждан к выборам и избирательному процессу в нашей стране, с другой стороны, выйти на новые горизонты развития и повышения качества государственного и муниципального управления в целом.

⁴²⁴ Общественный контроль на выборах. Учебное пособие / Под общей редакцией В.В. Полянского и И.Б. Борисова. – М.: Издательский Дом «Бахрах-М», 2015. С. 35 – 36.

⁴²⁵ Спиридонов А.А., Евсиков К.С. Развитие форм участия граждан в управлении делами государства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 5-2. С. 83.

4.2. Современные принципы и модели регламентации общественного контроля и общественного участия в различных аспектах государственного и муниципального управления

Общественный контроль и общественное участие в целом в современном мире представляют собой весьма значимый и действенный механизм обеспечения системного конструктивного диалога государства и институтов гражданского общества, их партнерства (С.В. Степашин, например, в широком смысле говорит об общественном контроле как о важной форме государственно-частного партнерства⁴²⁶).

Современный социум продолжает развиваться в русле процессов повсеместной цифровизации и усложнения структуры коммуникаций в информационном обществе, при этом все более отчетливо осознанной и объективной становится потребность в двусторонней обратной связи общественных институтов и публичной власти. В настоящей работе мы исходим из тезиса о том, что совместные конструктивные усилия граждан – в рамках реализации ими своего конституционного права на участие в управлении делами государства (статья 32 Конституции Российской Федерации), общества – в рамках достаточно развитых инструментов общественного контроля и общественного участия, единой системы органов публичной власти – в рамках реализации ими своих полномочий и выполнения публичных функций в интересах населения способны дать позитивный синергетический эффект для всех направлений общественно-политического и социально-экономического развития, а также существенно повысить качество государственного и муниципального управления на благо человека как высшей ценности (статья 2 Конституции Российской Федерации).

Общественное участие как более широкая категория правомерной и социально значимой деятельности граждан и их объединений включает в себя и общественный контроль, обладающий специальными, только ему присущими

⁴²⁶ См.: Степашин С.В. Общественный контроль: новая форма государственно-частного партнерства. Тезисы выступления на конференции 20 сентября 2012 г. // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4. С. 2 – 6.

целями, задачами и принципами. В современных конституционно-правовых исследованиях общественное участие рассматривается в качестве вида конституционного правомерного поведения, при этом представлен интересный взгляд на «конституционно-понятийное разделение общества и гражданского общества как вариативность связи социального и политического, где общество – пространство для социальных процессов, а участие в деятельности институтов гражданского общества – условие для развития демократии», при этом отмечается, что «общественное участие как вид конституционного правомерного поведения в широком смысле представляет собой проявление солидарности, единения, взаимодействия и сотрудничества, в узком смысле это динамическая составляющая общественной власти, элемент управления и условие народовластия»⁴²⁷. Согласимся с важностью рассмотрения данного явления через призму понятий единения, сотрудничества, и отметим, что это в полной мере должно быть применимо и к сфере общественного контроля, который не должен противопоставляться деятельности государства, а напротив – конструктивно солидаризироваться, хотя и указывать при необходимости на недостатки и пути их устранения, решения выявленных проблем.

Более того, общественный контроль, будучи абсолютно самоценным и социально значимым механизмом, должен усиливать общий позитивный эффект государственного контроля (надзора) и муниципального контроля для развития общества, обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Ранее мы с соавтором уже отмечали, что, по нашему мнению, в сферах общественной жизни, где государственный контроль ослабляется, должен усиливаться общественный контроль, который способны эффективно осуществлять саморегулируемые организации. Данный опыт показал свою эффективность, в том числе при регулировании строительной деятельности или деятельности по техническому осмотру транспортных средств. Уход органов государственного контроля из указанных сфер не привел к возникновению негативных последствий для

⁴²⁷ См.: *Титова Е.В.* Общественное участие как конституционное правомерное поведение // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 30.

общества, а существенно облегчил деятельность юридических лиц и жизнь граждан⁴²⁸.

Очевидна и исключительно важна потребность современного общества в конструктивном развитии механизмов общественного контроля.

По мнению С.М. Зубарева, «необходимо отметить единство социальных и правовых начал общественного контроля за деятельностью государственных органов, которые находят свое отражение в социальном содержании и соответствующей ему правовой форме. Эти два важнейших фактора сегодня определяют развитие контрольной деятельности», и в то же время следует учитывать, что «современная теория общественного контроля исходит из того, что в качестве субъекта его организации могут выступать государство и само общество. При этом доминирование самоорганизационного начала является первым условием самого существования таких отношений»⁴²⁹. Самоорганизационное начало как раз и проявляется в общественном запросе на широкое распространение возможностей общественного контроля, который необходимо учитывать. Создание эффективных сфер и форм конструктивного общественно-государственного диалога снизит вероятность обращения граждан к тем или иным деструктивным формам, что вполне коррелирует с приоритетностью активного вовлечения населения в управление делами государства, общественное участие как таковое и осуществление общественного контроля.

Еще в 2012 году Ю.А. Тихомиров, выступая на круглом столе, посвященном проблемам эффективности институтов общественного контроля, отмечал необходимость разработки показателей эффективности, своего рода, «измерителя» эффективности деятельности институтов общественного контроля, при этом подчеркивая, что одним из таких показателей может стать степень

⁴²⁸ См.: Евсиков К.С., Спиридонов А.А. Повышение уровня защиты конституционных прав и свобод человека в свете реформы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2018. № 3-2. С. 74.

⁴²⁹ Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 12 – 13.

удовлетворенности населения⁴³⁰. Считаем эту мысль по-прежнему актуальной и важной. Действительно, **развитию критерия степени удовлетворенности населения в результате общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, как одного из КРІ – показателя эффективности механизмов общественного контроля, следует уделять серьезное внимание.**

Общественный контроль как конституционно-правовое явление базируется на основополагающих нормах Конституции Российской Федерации, раскрывающих демократическую природу и правовой характер нашего государства: из системной взаимосвязи ряда составляющих основы конституционного строя и закрепляющих основные права человека и гражданина положений Конституции внутренне проистекает и с необходимостью следует комплексное право народа, как носителя суверенитета, а также населения конкретных субъекта Российской Федерации, муниципального образования – на соответствующем уровне – на осуществление общественного контроля за формированием и деятельностью органов публичной власти в постоянном конструктивном диалоге с ними.

Некоторые исследователи общественного контроля в электоральной сфере, также стоя на позициях того, что общественный контроль «имеет конституционную основу», коренящуюся, прежде всего, в части 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации, даже считают, что «осуществление народного (общественного) контроля за органами власти – это также форма осуществления власти. Участие граждан в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, предусмотренное ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, также предполагает осуществление народом общественного контроля за деятельностью органов публичной власти»⁴³¹.

Системный правовой анализ действующего законодательства позволят выделить ряд **моделей** современной регламентации общественного контроля как важной составляющей общественного участия в реализации государственного и

⁴³⁰ См.: Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130.

⁴³¹ Чеботарев Г.Н. Общественный контроль на выборах: опыт и проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 56.

муниципального управления. Федеральный законодатель, исходя из того, что объективно складывающиеся в обществе сферы, формы и механизмы общественного контроля весьма разнообразны и следуют за усложнением самой системы общественных отношений в целом, избрал подход, состоящий не в тотальной регламентации общественного контроля, а в определении необходимых правовых основ, ключевых форм, принципов, подходов, оставляя при этом достаточный простор для дальнейшего саморазвития новых организационных механизмов такого контроля.

Соответственно можно выделить следующие *модели, проявляющие себя в соотношении со сферами общественного контроля*:

1. Общий общественный контроль – модель его регулирования состоит в установлении основ общественного контроля как базовой регламентации отношений в этой сфере при одновременном определении ряда сфер, которые не подпадают под такой общий правовой режим. Здесь мы позволяем себе применить теоретическое понятие «общего» общественного контроля по некой условной аналогии с принятым пониманием общего прокурорского надзора, имея при этом в виду, что такой модели соответствует установление общих начал, основ общественного контроля, применимых ко многим сферам, но при этом не охватывающих всего его многообразия. Эта модель воплощена в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», согласно положениям которого этот закон устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, но при этом установлены следующие изъятия и особенности:

- осуществление общественного контроля за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением

наказаний, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, *регулируется соответствующими федеральными законами;*

- *действие названного Федерального закона не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах, общественные отношения, связанные с организацией и проведением общественных обсуждений и публичных слушаний в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, а также на общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды общественного контроля по охране окружающей среды (общественного экологического контроля), общественными инспекторами в области обращения с животными общественного контроля в области обращения с животными.*

2. Общественный контроль, урегулированный специальным федеральным законом о конкретном виде контроля, – такая модель предполагает, что отдельный вид общественного контроля регламентирован специально посвященным именно ему федеральным законодательным актом. В настоящее время эта модель воплощена в Федеральном законе от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Этот Федеральный закон устанавливает правовые основы участия общественных объединений в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в том числе в создании условий для их адаптации к жизни в обществе. При этом, что важно, прямо закреплено, что названный Федеральный закон *не умаляет права* общественных объединений, общественных советов, органов и комиссий на осуществление общественного контроля *в соответствии с иными* нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В названном Федеральном законе закреплены собственные *принципы* общественного контроля в указанной сфере, *специальные субъекты*, отличающиеся от субъектов «общего» общественного контроля, перечисленных в вышеназванном Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а именно создаваемые в субъектах Российской Федерации общественные наблюдательные комиссии и члены таких комиссий, довольно подробно регламентируется порядок их деятельности, полномочия.

В рамках этой модели следует отметить, что за нарушения в соответствующей сфере общественного контроля установлены надлежащие адресные санкции: статья 19.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴³² предусматривает административную ответственность за нарушение законодательства об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, в том числе за воспрепятствование осуществлению в соответствии с законодательством Российской Федерации общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и за нарушение членом общественной наблюдательной комиссии требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов по вопросам исполнения наказаний, а также невыполнение законных требований администрации места принудительного содержания.

3. Электоральный общественный контроль или общественный контроль в сфере подготовки и проведения выборов и референдумов – эта модель состоит, как уже отмечалось в предыдущем параграфе, в том, что, во-первых, общественный контроль в указанной сфере выведен из-под правового режима, определяемого нормами Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», во-вторых, регламентируется законодательством о выборах и референдумах, в том числе в соответствии с подходами, определяемыми международными избирательными стандартами, и

⁴³² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

имеет *особые формы*, прежде всего, наблюдение на выборах и референдумах, *специальных субъектов*.

В рамках этой модели также следует отметить, что за нарушения в сфере электорального общественного контроля установлены надлежащие санкции: так, статья 5.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность, в частности, за нарушение прав наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации и копий избирательных документов, документов референдума, документов общероссийского голосования, получение которых предусмотрено законом.

Об электоральном общественном контроле далее мы напишем подробнее ввиду общественно-политической значимости и важности его дальнейшего рационального развития.

4. Общественный контроль в иных сферах, прямо выведенный из-под регулирования Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», – эта модель предполагает указание в названном законе на то, что его нормы не распространяются на общественный контроль в конкретных сферах (как указано выше, например, на общественный экологический контроль), и *регламентацию такого общественного контроля в соответствующих законах*. В приведенном примере соответствующий общественный контроль регламентирован, прежде всего, статьей 68 «Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль)» Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁴³³, согласно положениям которой, в частности, общественный экологический контроль:

⁴³³ Собрание законодательства Российской Федерации, 14.01.2002, № 2, ст. 133.

- осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;

- осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством;

- осуществляется также такими специальными субъектами как *общественные инспекторы по охране окружающей среды*, права которых установлены в указанной статье.

5. Общественный контроль в иных сферах, прямо не указанный в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», но организуемый и самоорганизуемый в гражданском обществе и основанный на общих принципах и конституционных началах. Такой общественный контроль может быть поименован в тех или иных законах или же просто вытекать из правового регулирования тех или иных сфер общественных отношений и из существа соответствующих правоотношений. Примером прямо поименованного общественного контроля в рамках этой модели может служить предусмотренный статьей 21 Федерального закона от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁴³⁴ общественный контроль в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию. Согласно положениям указанной статьи зарегистрированные в установленном федеральным законом порядке общественные объединения и иные некоммерческие организации в соответствии с их уставами, а также граждане вправе осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации общественный контроль за соблюдением требований названного Федерального закона; при осуществлении общественного контроля общественные объединения и иные некоммерческие организации, граждане вправе осуществлять мониторинг оборота информационной продукции и доступа детей к информации, в том числе

⁴³⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 03.01.2011, № 1, ст. 48.

посредством создания «горячих линий». В свою очередь, согласно статье 8 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации»⁴³⁵ общественный контроль за формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, в том числе включенных в выплатной резерв, осуществляется Общественным советом по инвестированию средств пенсионных накоплений; согласно статье 12 Федерального закона от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»⁴³⁶ общественные объединения в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять общественный контроль за выполнением норм, правил и нормативов в области обеспечения радиационной безопасности и т.д.

В федеральных законах также прямо указаны общественный контроль за деятельностью полиции⁴³⁷, общественный контроль за соблюдением федеральных стандартов спортивной подготовки⁴³⁸, общественный контроль за соблюдением Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»⁴³⁹, общественный контроль за охраной атмосферного воздуха⁴⁴⁰, и другие, которые в той или иной степени регулируются в рамках выделенных нами четвертой или пятой моделей.

В свою очередь, отнесенный нами к пятой модели самоорганизуемый в гражданском обществе общественный контроль должен, прежде всего, *отвечать общеправовому принципу законности* и осуществляться с использованием форм, способов, механизмов, инструментов, не противоречащих действующему законодательству. В качестве примера указания на это требование приведем

⁴³⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 29.07.2002, № 30, ст. 3028.

⁴³⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 15.01.1996, № 3, ст. 141.

⁴³⁷ Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции». Собрание законодательства Российской Федерации, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

⁴³⁸ Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 10.12.2007, № 50, ст. 6242.

⁴³⁹ Федеральный закон от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Собрание законодательства Российской Федерации, 27.11.1995, № 48, ст. 4553.

⁴⁴⁰ Федеральный закон от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». Собрание законодательства Российской Федерации, 03.05.1999, № 18, ст. 2222.

норму части 13 статьи 26¹ «Инициативные проекты» Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой инициаторы проекта, другие граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, уполномоченные сходом, собранием или конференцией граждан, а также иные лица, определяемые законодательством Российской Федерации, *вправе осуществлять общественный контроль за реализацией инициативного проекта в формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации.*

Перечисленные выше модели регламентации общественного контроля следует рассматривать именно как модели, то есть определенные *базовые варианты*, определяемые тем, что соответствующие общественные отношения регулируются по-разному с системно-структурной точки зрения – рамочным законом, специальным законом, отраслевыми законами или же только конституционными нормами и общими правовыми принципами.

При этом важно, чтобы перечень конкретных сфер и вариантов общественного контроля был не закрытым, что и предопределяется пятой из выделенных нами моделей, поскольку таким образом предполагаются новые горизонты развития института общественного контроля как такового. При этом весьма важно и то, что все варианты, модели общественного контроля были выстроены на единой конституционно-правовой ценностно-смысловой основе, которая должна быть общей с той, на которую опирается и регулирование государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, – в общем русле дальнейшего повышения качества государственного и муниципального управления, общественно-государственного диалога.

Важным также является вопрос о принципах регламентации общественного контроля, как и общественного участия в целом.

В настоящем параграфе мы ведем речь не о принципах общественного контроля, которых мы уже касались в настоящей работе, а о **принципах регламентации общественного контроля**, то есть ключевых подходах

государства, прежде всего, в лице федерального законодателя к регулированию этого исключительно важного вида контроля.

С этой точки зрения важным принципом является ранее уже сформулированный нами конституционно-правовой **принцип системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля**. Он важен тем, что вся законодательная регламентация и практическая организация общественного контроля, контрольно-надзорной деятельности как таковой в стране должна строиться на *общей, единой развивающейся конституционно-правовой ценностно-смысловой основе*, перспектив дальнейшего совершенствования которой мы коснемся в следующей главе настоящей работы.

Непосредственно связанным с ним выступает **принцип системного объединения усилий общества и государства в плоскости организации и осуществления общественного контроля**, реализация которого дает значимый синергетический эффект (ниже мы подробнее покажем это на примере электорального общественного контроля).

Принцип самоценности общественного контроля – законодатель, регулируя общественный контроль, исходит из того, что таковой выступает как самостоятельно значимая форма самоорганизации общественного участия, значимая сфера проявления общественного правосознания и правовой культуры, а также является вместе с государственным контролем (надзором), муниципальным контролем исключительно важным системным компонентом единого механизма, служащего повышению качества государственного и муниципального управления, общественно-государственного диалога.

Принцип расширения возможностей для общественного контроля состоит, на наш взгляд, в том, что государство, прежде всего, в лице законодателя должно, последовательно совершенствуя правовое регулирование общественного контроля, предоставлять новые возможности (включая удобные и доступные сервисы, цифровые решения и т.п.) для более эффективной реализации

гражданами и их объединениями, институтами гражданского общества механизмов общественного контроля в различных сферах.

Как указано выше, вернемся к тезису о важности синергетического эффекта и рассмотрим его на примере электорального общественного контроля как весьма значимого для общественно-политического развития.

Взаимная корреляция регулирования различных сфер общественного контроля должна основываться на четком исходном понимании важности **синергии усилий гражданского общества и государства для достижения общих позитивных результатов**. Крайне нежелательны здесь позиции, базированные на разобщенности государства и общества.

Некоторые авторы склонны к рассуждениям, сводящимся чуть ли не к противопоставлению субъектов общественного контроля в электоральной сфере организаторам выборов. Так, например, формулируются с неясной мотивацией излишне гиперболизированные положения о якобы наличии ситуации, «при которой в российском обществе формируется устойчивое негативное отношение ко всему избирательному процессу», и внимание акцентируется на том, что «если выборы как процесс, организованный государством, будет также контролироваться исключительно им, то велика вероятность совершения противоправных действий в интересах действующей власти в силу закрытости таких выборов по отношению к обществу. Отсутствие возможности контроля со стороны гражданского общества формирует недоверие и негативное отношение граждан к такому процессу»⁴⁴¹. Представляется, что научно-исследовательские посылы в рассматриваемой сфере не должны строиться на столь уж явно конфронтационных тезисах. Подобный подход видится нам не вполне продуктивным.

Ровно напротив, сами выборы многие исследователи, профессионалы, в том числе организаторы выборов склонны рассматривать как важное пространство для диалога. По словам Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э.А. Памфиловой, «выборы – это связующая нить между

⁴⁴¹ Красноусов С.Д., Акунченко Е.А. Некоторые перспективы развития общественного контроля в избирательном процессе РФ // Теория и практика общественного развития. 2012. № 10. С. 317.

обществом и властью, формат их общения, которое в своих высоких конфигурациях становится полноценным диалогом»⁴⁴². В то время как некоторые представители политической науки исследуют выборы «как управляемый конфликт в социально-политической сфере»⁴⁴³, другие политологи справедливо отмечают, что выборы – это «лучший из придуманных на сегодня инструмент осуществления коммуникации по линии «граждане – государство», а также «идеальный механизм легитимации власти»⁴⁴⁴. Именно диалог, конструктивная коммуникация способны дать наилучшие позитивные эффекты в сфере взаимодействия государства в лице организаторов выборов и субъектов общественного контроля в электоральной сфере.

Объединение усилий публичной власти и гражданского общества в целом исключительно важно для обеспечения стабильного функционирования всей общественно-политической системы в стране. Как отмечает, например, А.Г. Головин, на государственном уровне есть понимание «принципиальной значимости постоянной активной вовлеченности институтов гражданского общества в решение общегосударственных задач, укрепления единства народа, гражданского общества и публичной власти» и при этом институты гражданского общества следует рассматривать «как важнейшее пространство конструктивного диалога народа как носителя учредительной власти с учрежденными им органами публичной власти»⁴⁴⁵. В.В. Гриб сформулировал ряд важных конструктивных целей взаимодействия государства и гражданского общества, среди которых стоит особо выделить такие, как «дальнейшее развитие и реализация демократических принципов участия граждан в управлении государственными делами», «построение системы действенного общественного контроля за публичной властью и системы защиты конституционных прав и свобод граждан», «укрепление конституционных основ

⁴⁴² См.: Избирательные процессы и практика: монография / коллектив авторов; под общ. ред. Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова – М.: РЦИОИТ, 2018. С. 12.

⁴⁴³ См.: Пеньков В.Ф. Общественное наблюдение за электоральными процессами как инструмент гражданского контроля // Среднерусский вестник общественных наук. 2022. Том 17. № 1. С. 136.

⁴⁴⁴ Данилин П.В., Данилов В.Н. Наблюдение на выборах в контексте реализации права граждан на власть. Российский опыт // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 1. С. 53.

⁴⁴⁵ Головин А.Г. О взаимосвязи гражданского общества и публичной власти в контексте концепции делегирования власти народом // Lex russica. 2022. Т. 75. № 5. С. 82, 84.

государственной и общественной жизни и реализации принципов конституционализма в деятельности органов публичной власти и институтов гражданского общества»⁴⁴⁶. Соглашаясь с подобными подходами, в свою очередь подчеркнем, что в настоящее время общественный контроль в различных сферах развивается параллельно с общим совершенствованием контрольно-надзорной деятельности в стране, и эти процессы взаимно обогащают друг друга и служат общему вектору совершенствования государственного и муниципального управления.

В широком контексте общественного контроля и в русле наших изложенных выше рассуждений нельзя не упомянуть про столь значимый институт, выражающий единение гражданского общества на благо развития страны, как **Общероссийский народный фронт (ОНФ)**, созданный в 2011 году по инициативе В.В. Путина (идея его учреждения была озвучена 6 мая 2011 года на межрегиональной конференции партии «Единая Россия» в Волгограде). На сайте ОНФ подчеркивается, что, по словам В.В. Путина «изначально при создании ОНФ он исходил не столько из политических соображений, сколько руководствовался необходимостью создания широкой общественной коалиции». Там же отмечается, что «на встрече с активом ОНФ Президент России обозначил главные задачи движения, которые предстояло решать Общероссийскому народному фронту, – это контроль над исполнением указов и поручений главы государства, а также борьба с коррупцией»⁴⁴⁷. Очевидно, что эти направления гармонично сочетаются с самой сущностью общественного контроля и при этом, подчеркнем, в его системной взаимосвязи с государственным управлением и государственным контролем (коль скоро речь идет о содействии общественности, народных сил в исполнении решений главы государства, облеченных в форму его

⁴⁴⁶ Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Москва, 2011. С. 8 – 9.

⁴⁴⁷ История Народного фронта. Материал на сайте Общероссийского народного фронта. Электронный ресурс. <https://onf.ru/structure/istoriya-onf/>. Дата обращения – 5 марта 2023 года.

Там же отмечается, что на сегодняшний день в ряды организации «влились представители молодежных, женских, профсоюзных организаций, в том числе Федерации независимых профсоюзов России, Союза пенсионеров России, Союза женщин России, профессиональных сообществ – Национальной медицинской палаты, организации автомобилистов «Убитые дороги», предпринимательского сообщества – Российского союза промышленников и предпринимателей, «Деловой России» и «ОПОРЫ России».

поручений и указов), что в настоящем исследовании мы считаем принципиально важным с позиций дальнейшего конституционного развития страны.

В этом контексте особо обращает на себя внимание указание на сайте организации на следующее: еще в конце 2013 года «одним из важных решений по итогам первого «Форума действий» стало создание механизма учета мнения ОНФ при снятии с контроля поручений главы государства. Теперь Контрольное управление Президента России направляет в Народный фронт доклады Правительства России для подготовки заключений, без которых решение в отношении тех или иных поручений не принимается»⁴⁴⁸.

По словам первого заместителя руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.В. Кириенко 21 декабря 2021 года на IV съезде Народного фронта, «Общероссийский народный фронт сегодня является реально действующим инструментом объективного народного контроля. Это возможность для Президента как для лидера Народного фронта получить независимую объективную информацию из первых уст, непосредственно от людей, для которых реализуются государственные проекты и программы. Ни один вопрос по отчету о выполнении указов Президента, национальных проектов, приоритетных программ социальной поддержки людей не выносится на рассмотрение на совещании у Президента без доклада Народного фронта»⁴⁴⁹.

Развитие механизмов реального продуктивного диалога с общественностью продолжается. К примеру, как отмечается на сайте ОНФ, «в ноябре 2022 года стартовало интернет-вещание стрима «Народный фронт». Семь дней в неделю в специальную студию, где работает колл-центр, может дозвониться любой житель страны, задать свой вопрос и выйти в прямой эфир. Время вещания постоянно увеличивается и сейчас составляет четыре часа в день. С людьми общаются, помогают в решении проблем представители Народного фронта, движения #МЫВМЕСТЕ, известные люди, сенаторы, депутаты, юристы, психологи. В

⁴⁴⁸ История Народного фронта. Материал на сайте Общероссийского народного фронта. Электронный ресурс. <https://onf.ru/structure/istoriya-onf/>. Дата обращения – 5 марта 2023 года.

⁴⁴⁹ Там же.

качестве ведущих эфира выступали военкоры, артисты, музыканты, общественные деятели, Герои России»⁴⁵⁰.

Весьма значим и институт **общественных советов**. Согласно положениям статьи 13 Федерального закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных органах субъектов Российской Федерации выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, которые предусмотрены названным Федеральным законом, другими нормативными правовыми актами. Их основная роль состоит в том, что общественные советы содействуют учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при общественной оценке деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Общественные советы могут также создаваться и при органах местного самоуправления. В отношении таковых Т.Н. Михеева и Е.В. Маслов отмечают: «важно все вопросы формирования общественных советов и дальнейшего осуществления ими общественного контроля сделать максимально открытыми, гласными, собственно, как и вся деятельность органов местного самоуправления должна строиться на основе публичности и широкой информированности граждан, тесного общения с местным сообществом»⁴⁵¹. Только при соблюдении этих условий муниципальные органы власти могут рассчитывать на поддержку жителей, их участие в решении вопросов местного значения⁴⁵², чем достигается главная цель местного самоуправления»⁴⁵³.

⁴⁵⁰ Там же.

⁴⁵¹ *Михеев Д.С.* Гласность в местном самоуправлении через призму конституционных положений // Евразийская адвокатура. 2013. № 4 (5). С. 81.

⁴⁵² *Маслов Е.В.* Обращение к участникам круглого стола «Гласность и открытость местного самоуправления: актуальные теоретические и практические вопросы» // Гласность и открытость местного самоуправления: актуальные теоретические и практические вопросы: материалы научно-практического круглого стола от 18 декабря 2015 года / под ред. Д.С. Михеева. Йошкар-Ола. 2015. С. 3.

⁴⁵³ *Михеева Т.Н., Маслов Е.В.* О роли общественных советов муниципальных образований в осуществлении общественного контроля // Марийский юридический вестник. 2016. № 2 (17). С. 21.

В научной литературе справедливо обращается внимание на потенциал дальнейшего развития института общественных советов.

И.В. Орлова и Т.Д. Соколова указывают: «современное законодательство существенно изменило роль уже существующих общественных советов при исполнительных органах власти, наделив их полномочиями контроля за деятельностью исполнительного органа власти. Возникла острая необходимость формирования общественных советов на основе новых принципов: независимости, вовлеченности, всеохватности, открытости»⁴⁵⁴. При этом названные авторы отмечают, что Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» «усилил позиции общественных советов, наделив их статусом субъектов общественного контроля, однако многие их функции все еще реализуются не в полной мере, не зафиксировано использование многих механизмов общественного контроля. Так, общественные советы практически не вносят предложения в органы государственной власти и местного самоуправления, за редким исключением, например, в сфере градостроительства, не проводят общественные слушания по социально-значимым проблемам, не проводят экспертизу законопроектов...»⁴⁵⁵.

Высказываются определенные предложения по повышению значимости и реальных возможностей общественных советов, которые заслуживают внимания. Г.Ю. Пономарев, к примеру, указывает на следующее: «в целях повышения эффективности деятельности общественных советов необходимо предоставить им более широкие гарантии независимости, позволив самостоятельно формировать

⁴⁵⁴ Орлова И.В., Соколова Т.Д. Роль и функции общественных советов в повышении эффективности деятельности региональных органов государственной власти // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2017. С. 127.

⁴⁵⁵ Орлова И.В., Соколова Т.Д. Роль и функции общественных советов в повышении эффективности деятельности региональных органов государственной власти // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2017. С.129.

В той же работе отмечается: «результаты мониторинга показали важность работы по совершенствованию деятельности общественных советов как субъектов общественного контроля. Для этого необходимо выработать единый системный подход к организации и регулированию деятельности общественных советов. Единая модель должна закрепить базовые требования и подходы к организации работы общественных советов: принципы формирования состава и руководящих органов, позволяющие проводить независимый общественный аудит; определение целей, задач и основных направлений деятельности; порядок и формы организации работы; механизмы взаимодействия с органами исполнительной власти и обеспечения обратной связи; механизмы взаимодействия с другими субъектами общественного контроля и членами гражданского общества для создания эффекта синергии. Введение единых принципов формирования, определения целей, задач и основных направлений общественных советов, механизмов их взаимодействия с органами исполнительной власти, процедур общественного контроля способно значительно повысить эффективность общественных советов и обеспечить их готовность к выполнению возложенных на них законодательством функций» (с. 130).

экспертные комиссии, привлекая необходимых специалистов оперативно, без излишних согласований. С этой целью требуется, как минимум, обеспечить финансовую независимость общественных советов хотя бы при проведении ряда мероприятий, обеспечивающих общественный контроль, таких как исследования и экспертизы. В качестве источников финансирования могут выступать, например, средства, выделяемые на проведение научно-исследовательских работ»⁴⁵⁶.

Существует мнение, что «необходима и определенная формализация деятельности советов: результаты обсуждений должны принимать понятную форму конкретных предложений и инициатив, адресованных руководству ведомства, с возможностью дальнейшего мониторинга их реализации. В ходе обсуждений в Общественной палате Российской Федерации высказывалось в том числе предложение, что многие недостатки в деятельности общественных советов могли бы быть устранены признанием общественных советов при органах государственной власти рабочими органами Общественной палаты, обязанными регулярно, с установленной периодичностью собираться и отчитываться о проделанной работе»⁴⁵⁷.

Эти и другие идеи относительно усиления роли общественных советов и практической отдачи от их деятельности заслуживают внимания и дальнейшей проработки, свидетельствуя о востребованности этого института и наличии возможностей для повышения его эффективности.

Потенциал развития и реальная значимость указанных выше общественных институтов огромны, и в широком контексте общественного контроля соответствующие механизмы должны эволюционировать в едином русле с совершенствованием государственного и муниципального управления на благо граждан Российской Федерации.

Отметим, что весьма важная норма закреплена в части 4 статьи 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской

⁴⁵⁶ Пономарев Г.Ю. Деятельность общественных советов при органах исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник магистратуры. 2019. №10-2 (97). С. 86.

⁴⁵⁷ Между властью и гражданином: институты общественного участия. Материал на сайте Общественной палаты Российской Федерации. Электронный ресурс. <https://report2018.oprf.ru/ru/2.php>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.

Федерации», согласно которой не допускается принятие нормативных правовых актов в целях воспрепятствования осуществлению общественного контроля. Аналогичная идея исключительно важна для электоральной сферы и полностью соответствует «букве и духу» принципа свободных выборов, имеющего комплексный характер и включающего, в том числе такие значимые аспекты как обеспечение права на беспрепятственное получение и распространение информации о выборах, гласности и открытости выборов, включая транспарентность процесса установления итогов голосования и определения результатов выборов⁴⁵⁸, а также, безусловно свободу осуществления наблюдения за выборами в установленном порядке. С учетом этого должна быть обеспечена реальная правовая и организационная возможность осуществления легального общественного контроля в сфере выборов и референдумов. При этом мы не случайно оговорились о легальности такого контроля: не может, на наш взгляд, рассматриваться как нарушающее вышеуказанную идею о недопустимости принятия актов в целях воспрепятствования осуществлению общественного контроля, создание таких норм, которые препятствуют злоупотреблениям со стороны наблюдателей и других участников общественного контроля в электоральной сфере. Общественный контроль при проведении выборов и референдумов должен осуществляться не только в духе принципа свободных выборов, что, безусловно, приоритетно, но и в строгом соответствии с общеправовыми принципами законности⁴⁵⁹ и недопустимости злоупотребления

⁴⁵⁸ См. подробнее об этих и иных составляющих указанного комплексного принципа: *Головин А.Г.* Категория свободных выборов в рамках конституционно-правовой концепции делегирования власти народом // *Избирательное законодательство и практика.* 2021. № 4. С. 3 – 10.

⁴⁵⁹ В научных исследованиях законность рассматривается как один из принципов избирательного процесса, при этом раскрывается следующим образом: «законность (подзаконность) действий всех субъектов избирательного процесса основывается на ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, которая вменяет в обязанность государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Этот принцип предполагает строгое соответствие действий и решений любых участников избирательного процесса нормам законодательства и актам избирательных комиссий, организующих выборы» (см.: *Биктагиров Р.Т.* Принципы российского избирательного процесса и их правовое содержание // *Избирательное право.* 2011. № 4 (16). С. 6).

правом⁴⁶⁰ со стороны лиц, участвующих в осуществлении общественного контроля.

Основным и наиболее известным субъектом общественного контроля в электоральной сфере являются наблюдатели, деятельность которых имеет важное значение и давнее признание в качестве существенного элемента избирательных кампаний, кампаний референдума. В литературе справедливо отмечается, что «в электоральной практике современных государств, использующих демократические выборные процедуры формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, наблюдатели являются активными участниками избирательных правоотношений»⁴⁶¹. Также высказывается точка зрения, что «несмотря на отсутствие четкого нормативного обеспечения общественного контроля в сфере выборов, институт наблюдения – это и есть особая институциональная форма общественного контроля, реализуемая в избирательном процессе»⁴⁶².

Вместе с тем, наблюдатели в настоящее время отнюдь не единственные субъекты общественного контроля в электоральной сфере. Например, Р.Т. Биктагиров, прямо указывая на общественный контроль как на механизм, служащий обеспечению законности избирательного процесса, отмечает, что «принцип законности обеспечивается не только уровнем политической и правовой культуры субъектов избирательного процесса, но и установлением государством различных видов юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах и правоприменительной деятельностью избирательных комиссий, судов, других правоохранительных органов, а также методами общественного контроля за ходом избирательной кампании, действиями и решениями участников избирательного процесса, осуществляемыми

⁴⁶⁰ В научных исследованиях под злоупотреблениями правом в избирательном процессе предлагается понимать умышленные деяния субъектов избирательного процесса, в том числе наблюдателей, «по реализации своих субъективных прав в противоречии с их назначением, формально не составляющие правонарушения, однако направленные на причинение вреда другим субъектам избирательного процесса» (см.: *Советников И.В.* Злоупотребления правом в избирательном процессе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 8 – 9).

⁴⁶¹ *Выборы в мире: международное наблюдение* / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; под общ. ред. И.Б. Борисова. – СПб.: ИВЭСЭП, 2015. С. 15.

⁴⁶² *Бердникова Е.В.* Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2022. С. 39.

представителями средств массовой информации, наблюдателями, членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса, доверенными лицами, уполномоченными представителями кандидатов, избирательных объединений и другими субъектами, наделенными контрольными полномочиями»⁴⁶³. Здесь, как мы видим, очерчивается довольно широкий субъектный состав лиц, участвующих в общественном контроле в электоральной сфере. Представляется, что пристальное внимание должно уделяться рациональному расширению возможностей всех субъектов, участвующих в общественном контроле, по его реализации с позитивными целями.

Позитивные цели состоят в повышении практического уровня гарантированности избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также в совместном с государством стремлении к повышению общественного доверия к выборам и референдумам, в том числе к развиваемым в настоящее время новым технологиям, служащим реализации прав граждан.

Как отмечают авторы исследования, посвященного современной проблематике электронного голосования на выборах и референдумах, «особо важной задачей является повышение вместе с удобством для граждан соответствующих технологий уровня доверия людей к этим технологиям. Для этого важно, чтобы граждане реально понимали, что в рамках соответствующих технологий, включая дистанционное электронное голосование, максимально обеспечена реализация их избирательных прав, что соответствующие правовые и практические механизмы надежно встроены в общую действенную систему гарантий избирательных прав»⁴⁶⁴. Продолжая эту мысль, заметим, что такого эффекта – понимания этого гражданами и роста их доверия – может быть затруднительно достигнуть только лишь усилиями государственных органов, указанное понимание и осознание, как нам видится, должно «вызреть» в самом

⁴⁶³ Биктагиров Р.Т. Принципы российского избирательного процесса и их правовое содержание // Избирательное право. 2011. № 4 (16). С. 6.

⁴⁶⁴ Выборы в мире: электронное голосование / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; Под общ. ред. И.Б. Борисова – М.: Российский общественный институт избирательного права, 2020. С. 212 – 213.

обществе, и здесь очень велика роль общественных институтов, которые должны этому способствовать.

Институты, механизмы и инструменты общественного контроля должны служить не только некими «проверяющими» инстанциями по отношению к органам государства, но, скорее даже в первую очередь, помощниками в обеспечении достижения наилучшего результата внедрения в жизнь новых технологий и подходов, способствуя возникновению и повышению у общества доверия к таковым, осознания их полезности и важности для дальнейшего прогрессивного развития. Нас могут подвергнуть критике за этот тезис, усмотрев в нем попытку свести роль институтов общественного контроля к неким ассистентам по отношению к публичной власти. Это отнюдь не так: общественные структуры должны привлекать внимание государства к проблемным аспектам в той или иной сфере, в том числе, применительно к предмету наших рассуждений, в области внедрения новых технологий в электоральной сфере. Однако всегда предпочтительно, чтобы любая критика была конструктивной, и в совокупности с ней вырабатывались обоснованные предложения по устранению проблемных моментов, доработке, например, тех или иных цифровых решений с целью сделать их более понятными и удобными для избирателей, участников референдума и тем самым более «принятыми» общественным электоральным правосознанием, укорененными в нем. Именно такая синергия усилий институтов гражданского общества и публичной власти – в данном случае в лице организаторов выборов и органов исполнительной власти, причастных к процессам разработки и внедрения соответствующих цифровых решений и технологий, – способна дать мощный позитивный эффект.

В рамках затронутой темы технологических решений в сфере дистанционного электронного голосования необходимо отметить, что их развитие происходит параллельно с общим развитием технологий, обеспечивающих электронное правительство⁴⁶⁵ и цифровое государственное управление⁴⁶⁶,

⁴⁶⁵ См. раздел «Электронное правительство» на официальном сайте Правительства Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://government.ru/rugovclassifier/719/events/>. Дата обращения – 10 января 2023 года.

открытое государственное и муниципальное управление⁴⁶⁷, цифровизацию контрольно-надзорной деятельности⁴⁶⁸, сферы предоставления государственных и муниципальных услуг⁴⁶⁹, внедрения удобных электронных сервисов для населения, и именно в таком широком контексте его и следует рассматривать. Поэтому важной задачей для субъектов общественного контроля в электоральной сфере является **отказ от неконструктивной критики** как такового внедрения, например, дистанционного электронного голосования (подобная критика просто бессмысленна, поскольку прогресс не отменить, и внедрение цифровых сервисов и технологий в государственную и общественную жизнь будет не просто продолжаться, но и нарастать), а вместо того – **переход к системному поиску совместных с государством решений**, направленных на улучшение таких технологий на благо граждан, избирателей.

Значимость общественного контроля в электоральной сфере, безусловно, будет возрастать. Современное государство, конфигурируя публичную власть и важнейшую основу ее формирования – избирательную систему, стремится обеспечить действенные механизмы государственно-общественного диалога, включая развитый общественный контроль. По мнению И.Б. Борисова, настройка избирательной системы «может производиться по множеству параметров, обеспечивающих достижение ряда функций избирательной системы, таких как обеспечение представительства (как территориального и национального, так и политического), обеспечение доверия к выборам и власти, обеспечение разрешения политических конфликтов в обществе, формирование сильного и эффективного правительства, обеспечение контроля и надзора над правительством со стороны общества, обеспечение устойчивой политической

⁴⁶⁶ См., например, информацию об инициативе «Цифровое государственное управление» на портале национальныепроекты.рф. Электронный ресурс. <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/tsifrovaya-ekonomika/p-tsifrovое-gosudarstvennoe-upravlenie-p>. Дата обращения – 10 января 2023 года.

⁴⁶⁷ См. подробнее, например: Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации: учеб. пособие / под. общ. ред. А.А. Спиридонова. – Тула: Изд-во ТулГУ, 2014.

⁴⁶⁸ См. портал КНД (Контрольной (надзорной) деятельности). Электронный ресурс. <https://knd.gov.ru/main>. Дата обращения – 10 января 2023 года.

⁴⁶⁹ См. раздел «Суперсервисы и цифровая трансформация госуслуг» на официальном сайте Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Электронный ресурс. https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/854/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f. Дата обращения – 10 января 2023 года.

системы и других»⁴⁷⁰. Контроль здесь справедливо указан в ряду важнейших параметров.

С учетом этого должное внимание следует уделять взвешенным подходам к дальнейшему развитию регулирования в рассматриваемой сфере.

Исследователи формулируют предложения, направленные на такое развитие.

Е.В. Бердникова, к примеру, пишет: «представляется необходимым разработать и принять отдельный закон, закрепляющий основные принципы и формы осуществления общественного контроля за выборами в России»⁴⁷¹. Однако, с таким предложением трудно согласиться, поскольку целесообразность указанного отдельного законодательного акта вызывает большие сомнения с точки зрения системных взаимосвязей действующих блоков законодательства о выборах и референдумах и об основах общественного контроля. Более перспективным видится подход, заключающийся в **постепенной точечной гармонизации положений соответствующих законодательных актов, направленной на повышение эффективности и результативности общественного контроля в электоральной сфере.**

В научных публикациях предлагается также расширение возможностей субъектов общественного контроля, указанных в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», по назначению наблюдателей, например, формулируются предложения: «1) внести муниципальные общественные палаты и общественные советы в перечень субъектов общественного контроля, наделенных правом назначения наблюдателей; 2) распространить полномочия субъектов общественного контроля по назначению наблюдателей на уровень муниципальных избирательных кампаний»⁴⁷². Подобные инициативы по дальнейшему сближению регулирования

⁴⁷⁰ Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. – М.: РОИИП, 2010. С. 78.

⁴⁷¹ Бердникова Е.В. Роль общественного контроля в обеспечении демократических выборов в Российской Федерации // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2014. Т. 14. № 4. С. 658.

⁴⁷² Михеева Т.Н., Шабалин Г.Ю. Совершенствование законодательства об электоральном общественном контроле // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 3. С. 26.

законодательства об основах общественного контроля и законодательства о выборах и референдумах заслуживают научного и практического внимания.

В свою очередь, с учетом всего вышеизложенного и в продолжение выводов и предложений, которые мы уже излагали ранее⁴⁷³ и сформулировали в предыдущем параграфе, полагаем значимыми следующие тезисы относительно перспектив некоторого совершенствования института общественного контроля в сфере подготовки и проведения выборов и референдумов.

Прежде всего, подчеркнем, что в качестве ключевого конституционного принципа, который представляет собой одну из основ статуса личности в Российской Федерации⁴⁷⁴, выступает положение статьи 18 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Несомненно то, что **права и свободы человека и гражданина (в рассматриваемой здесь сфере – прежде всего политические права граждан – избирательные права и право на участие в референдуме) должны определять смысл и содержание осуществляемого общественного контроля в электоральной сфере.** Представляется, что в перспективе этот принципиальный и даже аксиологический подход целесообразно еще **более четко артикулировать как в доктринальной (научно-теоретической), так и в нормотворческой и методической плоскостях** (в том числе отражая его в положениях подзаконных актов, методических рекомендаций для наблюдателей, представителей средств массовой информации, в целом субъектов общественного контроля, участвующих в осуществлении такого контроля в электоральной сфере).

⁴⁷³ См.: *Спиридонов А.А.* Развитие участия граждан в управлении делами государства в контексте совершенствования общественного контроля и электоральной демократии // *Избирательное законодательство и практика.* 2022. № 2. С. 8 – 9.

⁴⁷⁴ Как отмечала Е.И. Козлова, «принципы правового статуса личности есть те признаваемые и охраняемые правом, государством начала, исходя из которых осуществляются использование прав и свобод человека и гражданина, выполнение его обязанностей» (см.: *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 183).

Кроме того, отметим, что современные тренды, получившие активное развитие в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля, на наш взгляд, важно распространять и на сферу общественного контроля. Дальнейшей предметной проработки и очень серьезного обсуждения заслуживает возможность **широкого внедрения риск-ориентированного подхода и приоритетности начал профилактики в общественном контроле** (в частности, полагаем, что можно было бы рассмотреть вопрос о дополнении перечня принципов общественного контроля из 12 пунктов, закрепленного в статье 6 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», пунктом 13 следующего содержания: **«13) приоритет профилактической направленности и всестороннего содействия предупреждению нарушений гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей.»**).

Перспективным видится дальнейшее обсуждение и обеспечение «встроенности» общественного контроля в сфере проведения выборов и референдумов как в общие охарактеризованные в настоящей работе значимые тренды, так и, что принципиально важно, в общую идейную направленность общественного контроля в стране на конструктивный диалог (а отнюдь не на столкновение разнонаправленных интересов) с органами публичной власти.

Не следует воспринимать каждую избирательную кампанию как «территорию повышенного риска» электоральных нарушений и полагать «усиленный» общественный контроль единственной гарантией от возможных злоупотреблений. Важна гармонизация обозначаемых целей и достигаемых результатов такого общественного контроля. В этом может способствовать именно **риск-ориентированный подход**, конкретные параметры применимости которого к рассматриваемой здесь сфере заслуживают самостоятельных научно-теоретических и практических исследований.

В перспективе, в ходе дальнейшего совершенствования законодательства о выборах и референдумах может быть рассмотрен вопрос о том, чтобы более четко и системно отразить в его нормах **целевую ориентированность и принципы**

общественного контроля в электоральной сфере, скорреспондированные соответственно с целями, задачами и принципами общественного контроля, закрепленными в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В частности, представляется возможным рассмотреть вопрос о том, чтобы четко отразить **нацеленность** общественного контроля в сфере подготовки и проведения выборов и референдумов на обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан и права на участие в референдуме, в качестве **важных задач** общественного контроля в указанной сфере закрепить развитие электорального правосознания, повышение уровня доверия граждан к деятельности организаторов выборов, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества в сфере подготовки и проведения выборов и референдумов, а в числе **принципов** указанного общественного контроля зафиксировать, в частности, такие ключевые и важные для рассматриваемой сферы начала как:

публичность и открытость осуществления общественного контроля в сфере подготовки и проведения выборов и референдумов и общественного обсуждения его результатов;

законность деятельности субъектов общественного контроля в сфере подготовки и проведения выборов и референдумов;

объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов общественного контроля в сфере подготовки и проведения выборов и референдумов, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля;

недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в сфере подготовки и проведения выборов и референдумов в деятельность избирательных комиссий, комиссий референдума, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы.

Предлагаемые формулировки будут корреспондировать соответственно положениям статей 5 «Цели и задачи общественного контроля» и 6 «Принципы

общественного контроля» Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Изложенные соображения и предложения, безусловно, должны быть предметом всестороннего научно-практического обсуждения. При этом представляется, что **их реализация в русле синергии усилий государства и общества** могла бы способствовать, с одной стороны, дальнейшей гармонизации системного регулирования общественного контроля в стране, в том числе в его единстве с государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем, с другой стороны, повышению уровня гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и дальнейшему росту уровня доверия общества к выборам и референдумам.

Общественное участие (общественная партисипация) же в целом за рамками общественного контроля имеет весьма широкий спектр форм своего воплощения, проявляя себя в вовлечении граждан, институтов гражданского общества в различные конкретные аспекты государственного и муниципального управления, во взаимодействии с органами публичной власти, в осуществлении общественно значимой деятельности. Сюда, в широком смысле, относится и участие населения в осуществлении местного самоуправления в предусмотренных законодательством о местном самоуправлении формах, например, формах правотворческой инициативы граждан, территориального общественного самоуправления, деятельности старост сельских населенных пунктов, и добровольческая (волонтерская) деятельность⁴⁷⁵, и деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций⁴⁷⁶, и иные виды и формы деятельности, в рамках которых общество взаимодействует с органами публичной власти для достижения позитивных социальных и иных эффектов. Формы и механизмы общественного участия могут как прямо институционализироваться и регулироваться нормами конкретных

⁴⁷⁵ Раздел III¹ «Условия и порядок осуществления добровольческой (волонтерской) деятельности» Федерального закона от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)». Собрание законодательства Российской Федерации, 14.08.1995, № 33, ст. 3340.

⁴⁷⁶ Пункт 2¹ статьи 2, статья 31¹ Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Собрание законодательства Российской Федерации, 15.01.1996, № 3, ст. 145.

законодательных актов, так и самоорганизовываться внутри гражданского общества, основываясь на конституционных началах и общеправовых принципах. Г.Н. Чеботарев справедливо, на наш взгляд, отмечает, что «далеко не все формы общественной самоуправленческой жизни должны быть урегулированы позитивным правом, а значит, они могут свободно реализовываться как проявление естественно-нравственной потребности личности к самоутверждению и вместе с ему подобными индивидами к самоуправлению, решению многочисленных житейских проблем»⁴⁷⁷.

В рамках предмета нашего исследования не стоит задача характеризовать столь широкий спектр существующих правовых и организационных возможностей и механизмов. Следует лишь отметить, что общественное участие в целом исключительно важно для функционирования государства, для социально-экономического развития.

Весьма значимой сферой объединения усилий государства и гражданского общества выступает так называемое открытое государственное и муниципальное управление (включая форматы «открытого правительства», «открытого региона» и т.д.), на чем мы подробнее остановимся в следующем параграфе настоящей главы.

Важно отметить, что усилия государства должны быть сознательно направлены на развитие общественного участия и на повышение мотивации граждан к нему.

Е.В. Титова пишет: «необходимо помнить, что для достижения целей социальной справедливости, солидарности, общественного согласия общественное участие должно быть не имитацией, а реальной деятельностью. Для этого государство должно обратить внимание на изучение мотивов общественного участия, ожиданий общества и нахождение оптимальной методологии оценки эффективности различных форм общественного участия»⁴⁷⁸. Действительно, это является важной задачей как в плоскости научных

⁴⁷⁷ Чеботарев Г.Н. Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 36.

⁴⁷⁸ Титова Е.В. Общественное участие как конституционное правомерное поведение // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 34.

исследований, так и в реальной практической деятельности органов публичной власти, направленной на вовлечение конструктивных общественных сил в повышение качества государственного и муниципального управления, общественно-государственного диалога.

В рамках высказанных общих идей для совершенствования общественного участия полагаем также важным и перспективным в дальнейшем прорабатывать вопросы:

- **развития рациональных и удобных правовых и организационных возможностей для направления гражданами обоснованных нормотворческих предложений** на муниципальном, региональном и федеральном уровнях;

- **всестороннего развития цифровизации общественного контроля** (в идейной взаимосвязи с цифровизацией контрольно-надзорной деятельности, о которой мы уже писали). Конкретные предложения в этой сфере излагаются нами в пятой главе настоящей работы.

4.3. Модель открытого государственного и муниципального управления: актуальные аспекты взаимодействия с институтами гражданского общества

Государственное и муниципальное управление, основываясь на конституционных принципах и идеях, безусловно, должно непрерывно совершенствоваться в тех или иных аспектах, его качество должно расти, имея в виду конечные ориентиры – улучшение уровня и качества жизни людей, повышение степени гарантированности и защищенности их прав и свобод, обеспечение стабильного социально-экономического развития государства на благо граждан. Эффективно достичь этого можно только в конструктивном диалоге с гражданским обществом, уровень развития которого напрямую отражается на всесторонней реализации демократических начал в функционировании государства.

Ранее мы с соавтором уже предлагали рассматривать гражданское общество как общественные отношения, складывающиеся между гражданами, которые свободно и добровольно объединились для удовлетворения своих потребностей путем заключения «социального контракта», который определяет их права и обязанности, а также стандарты и нормы сосуществования. При этом отмечали, что гражданское общество необходимый элемент любого государства, которое должно обеспечивать его существование. В Конституции Российской Федерации закреплены основы гражданского общества. При этом, сам термин в данном нормативном правовом акте отсутствует. Указанное обстоятельство, приводит к возникновению предложений по внесению изменений в текст Конституции Российской Федерации, которые, на наш взгляд, не соответствуют потребностям гражданского общества. Введение в правовую систему декларативных норм, не способно создать институты гражданского общества. В правотворчестве целесообразно сосредоточиться на совершенствовании нормативной правовой базы отдельных его элементов, например, на институте общественного контроля. Данная деятельность в долгосрочной перспективе будет способствовать

совершенствованию демократических механизмов государственного управления, а как следствие стабильности и процветанию Российской Федерации⁴⁷⁹.

Эффективному взаимодействию с институтами гражданского общества, с предпринимательским сообществом, научной общественностью и отдельными гражданами служит концептуальная модель **открытого государственного и муниципального управления**, которая особенно активно развивалась в нашей стране на протяжении 2010-х годов и продолжает совершенствоваться в настоящее время.

Автор настоящих строк имел непосредственный практический опыт работы по формированию системы «открытого правительства», развитию открытого государственного и муниципального управления в нашей стране как на региональном уровне (в Тульской области), так и на федеральном уровне (отвечая за соответствующее направление в рамках служебной деятельности в Аппарате Правительства Российской Федерации), ввиду чего мог бы посвятить указанной тематике отдельную объемную научную работу. Вместе с тем, чтобы не выйти за предмет настоящего исследования в рамках ограниченного объема данного параграфа целесообразно сконцентрироваться на значимых аспектах конституционно-правового понимания открытого государственного и муниципального управления, во-первых, в его взаимосвязи с развитием государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, во-вторых, в рамках тематики взаимодействия органов публичной власти разных уровней с институтами гражданского общества как принципиально важной составляющей подлинной открытости государственного и муниципального управления в соответствии с базовыми конституционными нормами.

Приняв такой исходный ракурс рассмотрения за основу, позволим себе остановиться кратко на основных аспектах понимания открытого государственного и муниципального управления и формата «открытого

⁴⁷⁹ См.: Евсиков К.С., Спиридонов А.А. К вопросу о конституционно-правовых основах гражданского общества в Российской Федерации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2017. № 2-2. С. 64 – 65, 67.

правительства» (подробнее же можно обратиться к выпущенной нами с соавторами в 2014 году работе «Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации»⁴⁸⁰; в названном издании весьма подробно и детально были рассмотрены вопросы организационной модели реализации открытого государственного и муниципального управления в субъектах Российской Федерации, региональные практики реализации проекта «Открытый регион» как организационно-правовая форма участия граждан в управлении делами государства, а также «Открытый муниципалитет», «Открытый бюджет» и «Понятный бюджет», «Патисипаторный бюджет», краудсорсинг как организационно-правовые формы участия граждан в управлении делами государства, «Открытые данные» как организационно-правовая форма реализации конституционного права граждан на информацию, стандарты открытого государственного и муниципального управления в Российской Федерации, ввиду чего позволим себе не повторяться здесь).

В названной работе мы с соавторами, в частности, писали, что открытое государственное управление достаточно новое явление и в нашей стране, и в мировой практике (хотя ниже в настоящем параграфе мы выскажемся относительно наличия соответствующего опыта в зарубежных странах). Его становление и развитие, прежде всего, связано с трансформацией форм и механизмов реализации права граждан на управление делами государства, что напрямую продолжает тему, затронутую нами в рамках предыдущего параграфа.

В эпоху развития современных информационных и телекоммуникационных технологий у государства появляются все более совершенные возможности принимать и обрабатывать сигналы от населения, 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».

⁴⁸⁰ Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации: учеб. пособие / под. общ. ред. А.А. Спиридонова. – Тула: Изд-во ТулГУ, – 344 с.

Становление и развитие в мире открытого государственного управления мы условно разделяли на два этапа:

1) теоретический этап (до 20 сентября 2011 года), когда шло накопление научной базы для формирования теории открытого управления;

2) нормативный правовой этап (с 20 сентября 2011 года по настоящее время), когда открытое государственное управление нашло свое отражение в международных правовых актах.

Датой официального появления на мировой арене термина «Open Government» можно считать 20 сентября 2011 года, когда восемь государств – США, Бразилия, Индонезия, Мексика, Норвегия, Филиппины, Южная Африка и Великобритания – подписали так называемую Декларацию Открытого правительства (англ. – Open Government Declaration). Страны – участницы продекларировали следующие направления вновь созданного партнерства:

1) повышение доступности информации о деятельности органов власти;

2) поддержка гражданского участия, включая обязательство сделать более прозрачными процессы выработки политики и принятия решений, создавая и используя каналы привлечения к ним общественности, а также углубление общественного участия в разработке, мониторинге и оценке деятельности правительства;

3) внедрение высочайших стандартов профессиональной этики на всех уровнях управления, включая наличие надежной политики в области противодействия коррупции, поддержание или создание правовых рамок для обнародования сведений о доходах и имуществе высокопоставленных должностных лиц;

4) расширение доступа к новым технологиям для открытости и подотчетности органов власти, включая развитие доступного и безопасного интернет-пространства в качестве платформы для предоставления услуг, привлечения общественности и обмена информацией и идеями.

Относительно зарубежного опыта мы ранее уже отмечали⁴⁸¹, что в современном мире вопросы развития системы открытого государственного управления приобретают особое значение (в вышеназванных странах данная система работает весьма эффективно⁴⁸²), и предметно исследовали правовую и организационную практику США⁴⁸³. Поэтому, безусловно, в настоящее время уже имеется развитый зарубежный опыт внедрения и развития формата «открытого правительства», причем он отличается в различных регионах мира, к примеру, исследователи пишут об особенностях азиатской модели, а в ее рамках отмечают специфику китайской системы⁴⁸⁴, изучают, как встраиваются в мировые тенденции в этой сфере наши ближайшие соседи⁴⁸⁵ и т.д. Вместе с тем, подчеркнем, что у России – достаточно самобытный опыт в рассматриваемой сфере, основанный на собственной культуре государственного и муниципального управления. Причем этот опыт ценен и интересен как на региональном уровне, так и, безусловно, на федеральном.

Следует подчеркнуть, что в нашей стране исключительно важную роль в развитии общественно-государственного диалога в форматах открытого государственного и муниципального управления сыграли задачи, которые ставились в актах главы государства. Так, в 2011 году был принят Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»⁴⁸⁶, которым устанавливалось, что проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, по решению Президента Российской Федерации

⁴⁸¹ См.: Спиридонов А.А. Новая философия управления: опыт Тульской области // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2014. № 1. С. 160.

⁴⁸² См. официальный сайт Open Government Partnership. Электронный ресурс. <https://www.opengovpartnership.org/>. Дата обращения – 19 января 2023 года.

⁴⁸³ См.: Головин А.Ю., Спиридонов А.А. Правовые основы и методы реализации идей открытого правительства в США // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 2-2. С. 9 – 24.

⁴⁸⁴ См. подробно: Околеснова О.А. Китайская модель открытого правительства: информационно-правовые векторы развития // Информационное право. 2017. № 1. С. 34 – 38.

⁴⁸⁵ См., например: Шевердяев С.Н. Реализация стратегии «открытого правительства» в Казахстане: институциональный и законодательный контекст // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 73 – 80.

⁴⁸⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 14.02.2011, № 7, ст. 939.

могут быть вынесены на общественное обсуждение, а федеральным государственным органам, разработавшим законопроект (принимавшим участие в его разработке), вынесенный на общественное обсуждение, предписывалось размещать в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах тексты законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к нему, а также информацию о порядке направления гражданами на соответствующий сайт замечаний и предложений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение; обеспечивать гражданам, принимающим участие в общественном обсуждении законопроекта, возможность ознакомиться с поступившими на соответствующий сайт замечаниями и предложениями по законопроекту.

Государственная Дума, например, в свое время поддерживала функционирование системы «Вече» – интернет-портала veche.duma.gov.ru для общественного обсуждения «резонансных» законопроектов.

Принципиальные векторы системе открытого государственного и муниципального управления в нашей стране были заданы Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁴⁸⁷, в котором, в частности, были обозначены конкретные измеримые показатели, по сути, индикаторы, которых следовало достичь к конкретным срокам, в числе которых указывались а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году – не менее 90 процентов; б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году – не менее 90 процентов; в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году – не менее 70 процентов и т.д. Этот пример

⁴⁸⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 07.05.2012, № 19, ст. 2338.

показывает главное – приоритет нацеленности открытого государственного и муниципального управления на удобство людей и достижение высоких показателей их удовлетворенности государственными услугами.

Исключительно важна именно ориентированность формата «открытого правительства» на нужды, потребности и интересы людей. Значимыми составляющими открытого государственного и муниципального управления были и остаются оптимизация и повышение качества предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций, обеспечение приоритета интересов граждан при предоставлении государственных услуг, в том числе по экстерриториальному принципу, повышение доли государственных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам в электронной форме.

В том же указе главы государства была поставлена задача утвердить концепцию «российской общественной инициативы», которая должна была предусматривать создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет; рассмотрение указанных предложений, получивших поддержку не менее 100 тысяч граждан в течение одного года, в Правительстве Российской Федерации после проработки этих предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и представителей бизнес-сообщества. Такая концепция была подготовлена в 2012 году и размещена на официальном сайте Правительства Российской Федерации.

Это – отнюдь не исчерпывающие⁴⁸⁸, но достаточные примеры для иллюстрации высочайшей государственной значимости развития открытого государственного и муниципального управления, взаимодействия с институтами гражданского общества и гражданами, конструктивного общественно-государственного диалога.

⁴⁸⁸ Более подробный обширный перечень нормативных актов, регулирующих отдельные вопросы открытого государственного управления, приведен в упомянутой выше работе: Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации: учеб. пособие / под. общ. ред. А.А. Спиридонова. – Тула: Изд-во ТулГУ. Здесь позволим себе подробнее на нем не останавливаться.

На региональном уровне единой системы публичной власти немало было сделано и делается для развития открытого государственного и муниципального управления.

В регионах имеется опыт принятия региональных государственных программ, направленных на развитие системы «открытого правительства», например, Государственной программы города Москвы «Открытое Правительство»⁴⁸⁹.

Формат «открытого правительства» в некоторых региональных актах конкретизировался, в том числе через форматы «открытого региона», «открытого министерства». К примеру, в плане мероприятий («дорожной карте») «Внедрение элементов системы «Открытое правительство» в деятельность органов исполнительной власти Волгоградской области» на 2013 – 2015 годы», утвержденном постановлением Губернатора Волгоградской области от 29 мая 2013 года № 506⁴⁹⁰, было отмечено, что «решение проблем информационной открытости органов государственной власти и вовлечения граждан в совершенствование системы государственного управления заключается в совершенствовании механизмов передачи информации, в поиске новых моделей подготовки и принятия управленческих решений. Ключевым моментом в решении названной проблемы может стать система «Открытое правительство», в рамках которой реализуются новые для России механизмы взаимодействия гражданского общества и государства: «Открытое министерство» и «Открытый регион» и определено, что «Открытое правительство» – это система механизмов и принципов, обеспечивающих *эффективное взаимодействие власти и гражданского общества*, доктрина государственного управления, которая поддерживает право граждан на доступ к документам и действиям государства с целью возможности *эффективного общественного контроля* за государственным регулированием (*курсив наш – А.С.*).

⁴⁸⁹ Постановление Правительства Москвы от 22 февраля 2012 года № 64-ПП «О внесении изменений в государственные программы города Москвы и об утверждении Государственной программы города Москвы «Открытое Правительство». Актуальный текст – СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁹⁰ Волгоградская правда, № 99, 05.06.2013.

Анализ некоторых нормативных актов субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере показывает, что в них весьма правильно обозначаются акценты понимания открытого государственного и муниципального управления через обеспечение транспарентности соответствующих процессов и сфер деятельности, активного вовлечения общественности, а также четкую взаимосвязку с развитым общественным контролем.

Так, например, в Постановлении Правительства Санкт-Петербурга от 15 октября 2012 года № 1108 «О внедрении принципов и механизмов открытого правительства в деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга»⁴⁹¹ было установлено, что открытое правительство Санкт-Петербурга – это система мероприятий, проводимых Правительством Санкт-Петербурга, иными исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга для выполнения следующих задач:

обеспечения *высокого уровня прозрачности деятельности* исполнительных органов, свободного обмена информацией между исполнительными органами и обществом на основе стандарта информационной открытости;

обеспечения *активного участия общества* в подготовке, реализации решений исполнительных органов и оценке эффективности их деятельности;

повышения качества и доступности государственных услуг, предоставляемых исполнительными органами и подведомственными им организациями;

развития *гражданской ответственности и общественного контроля* за деятельностью исполнительных органов (*курсив наш – А.С.*).

Мы исходим из того, что органы публичной власти, устанавливая правила поведения, обязаны обеспечить контроль их выполнения. Данная задача реализуется с помощью целого набора инструментов, ключевым из которых является контрольно-надзорная деятельность. Общепризнанной является оценка

⁴⁹¹ Вестник Администрации Санкт-Петербурга, № 11, 19.11.2012.

контрольной деятельности как полицелевой функции субъекта управления⁴⁹². Поэтому **реализация подлинно открытого государственного и муниципального управления в обязательном порядке должна сопровождаться развитием контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля.**

В рамках тенденций цифровизации в регионах принимались акты, регламентирующие функционирование информационных систем и технологий, обеспечивающих формат «открытого правительства», открытость государственного и муниципального управления. В качестве примеров можно привести Положение об информационной системе публикации данных и приема сообщений пользователей, Положение о городской информационной системе «Единое хранилище данных города Москвы», утвержденные Постановлением Правительства Москвы от 2 апреля 2013 года № 187-ПП «Об информационных системах, обеспечивающих деятельность Открытого правительства города Москвы»⁴⁹³, Положение о Единой краевой автоматизированной системе Открытого Правительства Пермского края, утвержденное указом Губернатора Пермского края от 13 июля 2018 года № 66⁴⁹⁴, Положение о региональной информационной системе «Открытый регион», утвержденное Постановлением Правительства Магаданской области от 13 февраля 2014 года № 88-пп «О региональной информационной системе «Открытый регион»⁴⁹⁵.

Развивались соответствующие региональные интернет-порталы. Например, в распоряжении главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 26 декабря 2014 года № 486-р «О внедрении принципов и механизмов системы «Открытое правительство» в Краснодарском крае»⁴⁹⁶ предписывалось обеспечить: использование интернет-ресурса «Открытое правительство Краснодарского края» (<http://open.krasnodar.ru>) в качестве официальной информационно-

⁴⁹² См.: Евсиков К.С., Спиридонов А.А. Повышение уровня защиты конституционных прав и свобод человека в свете реформы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2018. № 3-2. С. 68.

⁴⁹³ Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 20, 09.04.2013.

⁴⁹⁴ Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края, № 27, 16.07.2018.

⁴⁹⁵ Магаданская правда, № 12(20664), 18.02.2014.

⁴⁹⁶ Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrasnodar.ru>, 30.12.2014.

коммуникационной площадки «Открытого правительства» Краснодарского края; разработку и утверждение Положения об информационной системе «Открытое правительство» Краснодарского края; использование портала открытых данных информационной системы «Открытое правительство» Краснодарского края (<http://data.krasnodar.ru>) в качестве официального интернет-портала для размещения информации в форме открытых данных. В числе соответствующих актов можно назвать Постановление Правительства Республики Ингушетия от 18 марта 2016 года № 35 «О работе в системе «Открытый регион» (интернет-портал «Открытое правительство»)»⁴⁹⁷, Постановление Правительства Амурской области от 16 октября 2019 года № 591 «Об информационном интернет-портале Правительства области «Открытый регион Амурская область»⁴⁹⁸.

Акты по внедрению принципов и механизмов «Открытого правительства» внедрялись и в ряде муниципальных образований (здесь можно отметить опыт Ямало-Ненецкого автономного округа: см., например, Постановление Администрации города Губкинский от 6 ноября 2018 года № 2493 «О внедрении принципов и механизмов открытого правительства в деятельность органов местного самоуправления города Губкинского»⁴⁹⁹, Распоряжение Администрации муниципального образования город Салехард от 10 марта 2016 года № 361-р «Об участии муниципального образования город Салехард в реализации регионального проекта «Открытый регион»⁵⁰⁰).

Позволим себе упомянуть в качестве во многом передового и, на наш взгляд, заслуживающего изучения и тиражирования, опыт Тульской области.

Считаем несомненно важным и своевременным разработанный и принятый в свое время содержательный документ, работу по подготовке и принятию которого автор настоящих строк непосредственно координировал: Постановление правительства Тульской области от 22 апреля 2014 года № 209 «О программе совершенствования государственного управления в Тульской области «Открытый

⁴⁹⁷ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.03.2016.

⁴⁹⁸ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.10.2019.

⁴⁹⁹ Официальный Интернет-сайт муниципального образования г. Губкинский www.gubadm.ru, 08.11.2018.

⁵⁰⁰ Официальный Интернет-сайт муниципального образования город Салехард <http://www.salekhard.org>, 10.03.2016.

регион» на 2014 – 2016 годы»⁵⁰¹. Не вдаваясь в излишне детальную характеристику названной программы, подчеркнем, что в контексте настоящего исследования она обращает на себя особое внимание, в частности, следующими моментами:

- в названной программе на терминологическом уровне (в глоссарии) довольно четко и однозначно было определено *тождество* понятий «открытое правительство» и «открытое государственное управление»; было закреплено, что открытое правительство или открытое государственное управление – это система принципов, механизмов и инструментов организации государственного управления на основе *развития форм участия граждан в управлении, прозрачности и подотчетности* деятельности органов власти, а также *широкого использования современных информационных технологий и новых средств коммуникации* в осуществлении *взаимодействия с гражданами, институтами гражданского общества, экспертами и представителями бизнес-сообщества* (курсив наш – А.С.). Также было определено, что под *открытым регионом* понимается реализация органами исполнительной власти Тульской области системы мер по формированию и развитию открытого государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации, а под *открытым муниципалитетом* – реализация органами местного самоуправления Тульской области мер по реализации принципов и механизмов открытого муниципального управления в своей деятельности;

- в названной программе были отражены весьма четкие и *отвечающие приоритетам и смыслу* открытого государственного и муниципального управления ожидаемые результаты ее реализации, в числе которых повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг; создание системы «обратной связи» с жителями Тульской области и общественного участия в деятельности органов исполнительной власти

⁵⁰¹ Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации <http://npatula.ru>, 23.04.2014.

и местного самоуправления Тульской области (в том числе через механизмы публичной оценки); рост числа жителей, непосредственно вовлеченных в процессы участия в управлении регионом; создание системы инструментов и механизмов открытости, способствующих улучшению инвестиционного климата в Тульской области и ряд других, не менее важных⁵⁰²;

- концептуальная *комплексность и системность* выстраивания взаимосвязей названной программы с другими программами, служащими общим целям социально-экономического развития региона, роста благосостояния его населения и повышения эффективности общественно-государственного диалога. В частности, было указано, что финансовое обеспечение названной программы осуществляется в рамках подпрограммы «Информационный регион Тульской области» государственной программы Тульской области «Информационное общество Тульской области», то есть более широких механизмов комплексного развития современного информационного общества в регионе.

Упомянем также ряд авторских разработок программных продуктов, служащих цифровому обеспечению практического внедрения идей открытого управления в ряде важных сфер государственно-общественной жизни и социально-экономического развития региона, получивших оформление в качестве запатентованных программ для ЭВМ для использования в рамках сервисов электронной системы Правительства Тульской области «Открытый регион 71»⁵⁰³. В числе таковых следующие программы для ЭВМ (*свидетельства приведены в приложении к настоящей работе*):

1) «Мероприятия региона» (Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2015612244 «Мероприятия региона» от 16 февраля 2015 года. Авторы: Спиридонов А.А., Нархов М.Ю., Колесников А.С., Панин Д.Г.);

⁵⁰² А именно: публичная оценка жителями деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления Тульской области; повышение ответственности органов исполнительной власти и местного самоуправления Тульской области при принятии решений; повышение оперативности и обоснованности принимаемых органами исполнительной власти и местного самоуправления Тульской области решений; совершенствование регламентированных процедур взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления Тульской области; повышение интереса у населения к историко-культурному наследию Тульской области и участия в культурной жизни региона; формирование системы «Открытый муниципалитет» в органах местного самоуправления Тульской области.

⁵⁰³ Портал правительства Тульской области «Открытый регион 71». Электронный ресурс. <https://or71.ru/>. Дата обращения – 20 января 2023 года.

2) «Открытый регион 71» (Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2015612245 «Открытый регион 71» от 16 февраля 2015 года. Авторы: Спиридонов А.А., Нархов М.Ю., Колесников А.С., Панин Д.Г.);

3) «Дорожная сеть региона» (Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2015612246 «Дорожная сеть региона» от 16 февраля 2015 года. Авторы: Спиридонов А.А., Нархов М.Ю., Колесников А.С., Панин Д.Г.);

4) «Народный бюджет региона» (Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2015612247 «Народный бюджет региона» от 16 февраля 2015 года. Авторы: Спиридонов А.А., Нархов М.Ю., Колесников А.С., Панин Д.Г.);

5) «Мобильный регион FORIOS» (Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2015612248 «Мобильный регион FORIOS» от 16 февраля 2015 года. Авторы: Спиридонов А.А., Нархов М.Ю., Колесников А.С., Панин Д.Г.);

6) «Жилой фонд региона» (Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2015612467 «Жилой фонд региона» от 19 февраля 2015 года. Авторы: Спиридонов А.А., Нархов М.Ю., Колесников А.С., Панин Д.Г.);

7) «Мобильный регион FORAND» (Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2015612468 «Мобильный регион FORAND» от 19 февраля 2015 года. Авторы: Спиридонов А.А., Нархов М.Ю., Колесников А.С., Панин Д.Г.).

В 2017 году получил развитие цифровой вектор совершенствования соответствующего направления: было принято Распоряжение правительства Тульской области от 16 августа 2017 года № 490-р «О портале «Открытый регион 71»⁵⁰⁴, в котором совершенно правильно были расставлены важные акценты, в том числе указано, что решение об осуществлении соответствующих действий по развитию (в том числе, например, разработка и утверждение правил обработки и публикации вопросов и ответов на портале «Открытый регион 71» и правил модерации вопросов и ответов на указанном портале) принимается в целях

⁵⁰⁴ Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации» <http://npatula.ru>, 17.08.2017.

повышения эффективности государственного управления и взаимодействия органов власти Тульской области и гражданского общества в рамках реализации проекта «Открытый регион», во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (курсив наш – А.С.).

Интересен тульский опыт и функционированием механизмов межрегиональной координации: в свое время создавалась межрегиональная рабочая группа Правительства Москвы и Правительства Тульской области по вопросам реализации проекта «Открытый регион»⁵⁰⁵.

Многое из наработанного передового опыта Тульской области (*а пример именно этого региона не случайный – в свое время по «открытым данным» Тульская область занимала 1 место в стране в федеральном рейтинге*) впоследствии, системно переосмыслив и усовершенствовав, удалось внедрить в подходы, получившие развитие на федеральном уровне.

Однако отметим, что, на наш взгляд, далеко не во всех регионах уделяется должное внимание активному развитию механизмов открытого государственного и муниципального управления в современных реалиях. Проведенный анализ регионального опыта позволяет сделать **вывод о целесообразности активизации работы по дальнейшему практическому внедрению концепции открытого государственного и муниципального управления.**

Отметим также, что немаловажной гранью взаимодействия с институтами гражданского общества и гражданами на муниципальном уровне является активное использование **механизма инициативных проектов**, который достаточно давно развивался в регионах в формате инициативного (партисипаторного) бюджетирования (например, в Тульской области, бывшей в этой сфере в числе пионеров, – в формате проекта «Народный бюджет»), а в 2020 году получил достаточно подробное закрепление на федеральном уровне. Федеральным законом от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ «О внесении изменений в

⁵⁰⁵ См., в частности, Распоряжение заместителя Мэра в Правительстве Москвы – руководителя Аппарата Мэра и Правительства Москвы от 5 марта 2013 года № 7-РР «Об утверждении состава представителей Правительства Москвы для участия в межрегиональной рабочей группе Правительства Москвы и Правительства Тульской области по вопросам реализации проекта «Открытый регион». СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵⁰⁶ указанный Федеральный закон был дополнен статьей 26¹ «Инициативные проекты», установившей, что в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию может быть внесен инициативный проект, и детально регламентировавшей эту форму участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Представляется важным дальнейшее развитие правового регулирования и практики инициативных проектов в муниципальных образованиях, в том числе в аспекте *внедрения электронного взаимодействия населения и местных администраций при выдвижении и реализации таких проектов.*

На федеральном же уровне в настоящее время ведется серьезнейшая работа по формированию, по сути, новой культуры государственного управления, включающей, в том числе открытость и готовность к постоянному диалогу с институтами гражданского общества, полную ориентированность на людей, ввиду чего и возникло наименование федерального проекта «Государство для людей», точно отражающее сущность этого проекта, вобравшего в себя в том числе и начала клиентоцентричности государственного управления, которые в настоящее время активно апробируются, внедряются и развиваются.

Так, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2021 года № 3878-р успешно был проведен со дня вступления в силу указанного распоряжения и по 15 декабря 2022 года эксперимент по апробации инструментов, обеспечивающих внедрение принципов клиентоцентричности в государственном управлении, в который были помимо ряда федеральных органов исполнительной власти вовлечены также органы исполнительной власти Московской, Тульской и Липецкой областей.

⁵⁰⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 27.07.2020, № 30, ст. 4762.

Согласно паспорту федерального проекта «Государство для людей» срок его реализации – с 1 января 2022 года по 31 декабря 2030 года, и реализуется он во взаимосвязи с направлением (подпрограммой) «Развитие государственного управления» Государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика». Федеральный проект, предполагающий, в частности, внедрение принципов и стандартов клиентоцентричности в органах власти и их подведомственных учреждениях, в целом должен существенно повлиять на достижение таких показателей вышеуказанной государственной программы как рост уровня удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг и увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов.

Реализация этого проекта – исключительно важная веха в развитии государственного и муниципального управления в современной России, в связи с чем в предстоящие годы этому должно уделяться особое пристальное внимание.

Еще одна плоскость, на которую считаем возможным обратить внимание в рамках настоящего исследования, – это взаимодействие с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, направленное на выработку обоснованных предложений по совершенствованию законодательства, в том числе в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля. Являясь членом межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей при Генеральной прокуратуре Российской Федерации с 2015 года, а также членом Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, автор настоящих строк не понаслышке знает о весьма серьезной работе, в рамках которой огромное внимание уделяется вопросам мониторинга правоприменения и, как следствие, выработке рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности, включая развитие риск-ориентированного подхода и профилактики в этой сфере, а также развитию ЕРП, ЕРКНМ. Практические

результаты этой работы приветствуются предпринимательским сообществом, что мы считаем важным показателем результативности соответствующей деятельности. Принципиально важно дальнейшее внимание к вопросам улучшения инвестиционного климата и снижения административных барьеров для создания наилучших условий для деятельности отечественного бизнеса, способствующей социально-экономическому развитию страны в целом.

Проведенное исследование позволяет, на наш взгляд, сформулировать следующие **выводы и предложения**:

во-первых, как на теоретическом концептуальном уровне, так и в практической организационной плоскости **открытое государственное и муниципальное управление в Российской Федерации как правовое и политическое явление состоялось, его идея реализована на практике и приносит несомненные позитивные результаты;**

во-вторых, реализация форматов открытого государственного и муниципального управления **в системном сочетании** с развитием государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля **дает синергетический эффект и существенно повышает доверие общества, граждан, бизнеса к системе органов публичной власти и их деятельности;**

в-третьих, **исключительно важную роль** в достижении указанных выше позитивных эффектов и практических результатов **играет идущая в настоящее время нарастающими темпами всесторонняя цифровизация** контрольно-надзорной деятельности, государственного и муниципального управления в целом, ввиду чего данную тенденцию необходимо поддерживать и продолжать, делая соответствующие технологии и сервисы еще более понятными, доступными и удобными;

в-четвертых, **концепция и практика открытого государственного и муниципального управления должны получить повсеместное проникновение**, в том числе в территориальном измерении публичной власти, то есть ее необходимо развивать *(безусловно с учетом реальных финансовых, бюджетных*

возможностей и достигнутого уровня социально-экономического развития, разумными темпами) буквально во всех муниципальных образованиях страны (включая отдаленные и труднодоступные местности) и, конечно, на территориях новых субъектов Российской Федерации;

в-пятых, формируемая и совершенствуемая в настоящее время **новая философия государственного и муниципального управления** должна включать в себя **эффективное открытое управление** в его показанных выше аспектах и **организацию контрольно-надзорной деятельности, основанную на выстраивании полноценной партнерской и сервисной модели** такой деятельности; эта новая философия должна в полной мере воплощать эволюционирующие идеи клиентоцентричности и ключевые принципы концепции «Государства для людей».

Кроме того, представляется целесообразным и перспективным проработать в научно-теоретической и практической плоскостях вопрос о подготовке документа стратегического планирования, адресно ориентированного на дальнейшее повсеместное внедрение и развитие концепции открытого государственного и муниципального управления, а также, возможно, на его основе – более единообразных региональных стратегий развития форматов и механизмов «открытого правительства», «открытого региона», включающих системное практическое внедрение принципов и стандартов клиентоцентричности.

4.4. Институт парламентского контроля: современное понимание в общей системе государственного и общественного контроля и перспективы развития

Парламентский контроль в современном мире, где тенденции конституционно-правового развития многих стран предопределяют наличие развитых представительной демократии и парламентаризма, играет важную роль в функционировании государственного механизма и обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Не случайно парламентский контроль заслуженно находится в фокусе внимания многих исследователей, рассматривающих как его конституционно-теоретические основы⁵⁰⁷, так и практические вопросы законодательного регулирования⁵⁰⁸ и осуществления в конкретных формах⁵⁰⁹. Предметом исследования становятся значимые аспекты парламентского контроля в зарубежных странах⁵¹⁰, в субъектах Российской Федерации⁵¹¹ и другие важные вопросы.

⁵⁰⁷ См., например: *Зубарев А.С.* К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 20 – 22; *Карасев А.Т., Гиздатов А.Р.* Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 34 – 38; *Петухова Н.В.* Правовая природа целей и принципов федерального парламентского контроля // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 28 – 34 и др.

⁵⁰⁸ См., например: *Шаклеин Н.И.* Проблемы становления парламентского контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 26 – 28; *Федотова Ю.Г.* Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 57 – 61 и др.

⁵⁰⁹ См., например: *Безруков А.В.* Парламентский контроль как средство обеспечения правопорядка в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 52 – 56; *Зубарев А.С.* Взаимодействие Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации как форма парламентского контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 49 – 58; *Федотова Ю.Г.* Парламентский контроль и парламентское расследование в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 45 – 50; *Вершило Т.А.* К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 18 – 22 и др.

⁵¹⁰ См., например: *Кабышев С.В.* Канадская модель парламентского контроля: проблемы эффективности // Международное публичное и частное право. 2013. № 1. С. 45 – 48; *Зенин Г.Е.* Основные конституционно-правовые проблемы парламентского контроля в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 72 – 77; *Кочиева О.А.* Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Республике Южная Осетия // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 10. С. 191 – 201 и др.

⁵¹¹ См., например: *Чертков А.Н., Азаров Д.В.* Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. 2014. № 1. С. 59 – 63; *Казакова Е.В.* Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 44 – 48; *Дудко И.Г.* Нормативное регулирование парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Lex russica. 2017. № 1. С. 215 – 220; *Свистунова Л.Ю., Колomeйцева Т.А.* Институт парламентского контроля в региональных законодательных органах РФ: проблемы становления и развития // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 4. С. 56 – 61 и др.

В настоящее время институт парламентского контроля является одним из актуальнейших правовых явлений в большинстве развитых стран мира, характеризующихся высоким уровнем экономического развития и демократических ценностей; данный институт представляет собой эффективный инструмент, с помощью которого общество в лице своих представителей получает возможность контролировать власть⁵¹². Функция контроля является органично присущей парламентам в их подлинном смысле. Исследователи в сфере парламентского права довольно однозначно ставят ее в один ряд с представительной и законодательной функциями. Так, отмечается, что помимо осуществления законодательной власти «парламент контролирует исполнительную власть»⁵¹³. Представительские, законодательные и контрольные функции присущи парламентам любых государств, а в случае их двухпалатной организации они в разных пропорциях проецируются на обе палаты, подчеркивая их различное политико-правовое назначение. Основные функции парламента – представительская, законодательная и контрольная, выражающие суверенную волю народа, переносятся на Совет Федерации и Государственную Думу»⁵¹⁴.

При этом, по нашему мнению, следует уделять особое внимание рассмотрению института парламентского контроля с точки зрения его современного конституционно-правового понимания в общей системе государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их взаимосвязи. Это обусловлено, прежде всего, тем, что смыслоопределяющим здесь выступает именно понятие контроля как такового в его неразрывной связи с обеспечением контрольной функции государства.

Системный подход является принципиально важным для научных исследований в указанной сфере. Мы неоднократно подчеркивали, что современные государственный контроль (надзор), муниципальный контроль и общественный контроль с конституционно-правовых позиций необходимо

⁵¹² Спиридонов А.А. Парламентский контроль в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. М.: Издание Государственной Думы, 2011. С. 4.

⁵¹³ См.: Конституционное (государственное право) зарубежных стран. Учеб.: В 4 т. Т. 1, 2 / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. М., 1999. С. 447.

⁵¹⁴ Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России: Курс лекций / под ред. О.Н. Булакова. М.: Юстицинформ, 2007. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

исследовать, прежде всего, в их органичном системном единстве, в рамках которого публично-властная и общественная составляющие выступают как взаимодополняющие, а также, безусловно, в рамках вопросов совершенствования и повышения качества государственного и муниципального управления в нашей стране в целом (поскольку следует учитывать, что контроль и социальное управление – это хотя и два самостоятельных института, но это тесно связанные друг с другом понятия; при этом контроль является одной из функций социального управления), чему служит, в том числе обосновываемый нами конституционно-правовой принцип системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации⁵¹⁵. Следует согласиться с авторами, которые пишут: «учитывая современный тренд развития государственной контрольной деятельности, необходимо отметить, что роль контроля в жизни государства и общества неуклонно возрастает. Это связано в первую очередь с необходимостью повышения качества и эффективности государственного управления, что, в свою очередь, должно привести к повышению качества жизни общества»⁵¹⁶.

В свое время, в рамках работы, посвященной комплексному осмыслению парламентского контроля⁵¹⁷, мы отмечали, что в основном понятие «парламентский контроль» определяется как одна из форм государственного контроля либо как функция парламента, которая носит в основном общий политический и реже административный характер⁵¹⁸.

На наш взгляд, представляется возможным рассматривать парламентский контроль в двух значениях:

1) парламентский контроль как институт парламентского права – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения,

⁵¹⁵ См. подробнее: *Спиридонов А.А.* Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5; *Спиридонов А.А.* Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 6. С. 48 – 58.

⁵¹⁶ *Карасев А.Т., Гиздатов А.Р.* Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 34.

⁵¹⁷ См. подробно: *Спиридонов А.А.* Парламентский контроль в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. М.: Издание Государственной Думы, 2011.

⁵¹⁸ Энциклопедический словарь. 2009. Электронный ресурс. <http://dic.academic.ru/dic.nsf/es/85072>. Дата обращения – 20 декабря 2022 года.

связанные с осуществлением российским парламентом деятельности по наблюдению, выявлению и предотвращению нарушений, злоупотреблений в процессе реализации органами власти либо должностными лицами нормативных предписаний;

2) парламентский контроль как вид государственного контроля — представляет собой основанную на демократических принципах деятельность, которая осуществляется российским парламентом либо созданными в установленном порядке органами парламента (органами палат парламента) в целях обеспечения контроля деятельности органов власти и их должностных лиц, а также защиты прав и свобод человека и гражданина.

Парламентский контроль, обладая специфическими чертами и представляя собой вид федерального государственного контроля, неразрывно связан со становлением и развитием парламентаризма в России.

Некоторые авторы справедливо отмечают, что «законодательные органы наиболее тесно связаны с населением и являются органами народного представительства. Они играют важную роль в обеспечении законности в стране, а значит, и конституционных прав и свобод человека и гражданина. Поэтому парламентский контроль за соблюдением прав и свобод личности является одним из основных направлений в деятельности законодательных органов»⁵¹⁹. При этом обращается внимание на то, что «полномочия по осуществлению парламентского контроля представляют собой эффективное средство решения важных социальных вопросов и проблем обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»⁵²⁰. Деятельность в сфере парламентского контроля составляет важный аспект парламентских процедур, большое значение которых «для совершенствования деятельности органов народного представительства и обеспечения участия граждан, их объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления в законодательном процессе и решении иных

⁵¹⁹ Демидов М.В. Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 27.

⁵²⁰ Федотова Ю.Г. Парламентский контроль и парламентское расследование в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 45.

вопросов компетенции представительных учреждений»⁵²¹ справедливо подчеркивает Г.Д. Садовникова. Таким образом, неоспоримым в конституционно-правовом дискурсе является представление о парламентском контроле как важной составляющей общей контрольной функции государства, имеющей важное место в механизме разделения властей и взаимосвязанной как с механизмами осуществления народовластия (в части представительной демократии), так и с инструментами достижения общественной стабильности и обеспечения национальной безопасности. Тем важнее рассмотрение и однозначное конституционно-правовое восприятие парламентского контроля в неразрывном системном единстве с государственным контролем (надзором), муниципальным контролем и общественным контролем в Российской Федерации в их современном понимании.

Следует отметить, что в сравнении с государственным контролем (надзором), муниципальным контролем и общественным контролем в Российской Федерации парламентский контроль обладает более явно прописанными конституционными основами. Напомним, термины государственный контроль, муниципальный контроль, общественный контроль непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации отсутствуют. Вместе с тем, отсутствие прямого использования указанных словосочетаний не означает, что российская Конституция не предполагает наличия и особой значимости данных видов контроля. Напротив, все три обозначенных комплексных вида контроля имплицитно присущи конституционной регламентации важнейших сфер государственной и общественной жизни. Государственный и муниципальный контроль в их взаимосвязи следуют из самого провозглашенного в первой статье Конституции правового характера государства, из закреплённого во второй статье Конституции признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как обязанности государства, из принципов социального государства (статья 7), из признания и гарантированности местного самоуправления,

⁵²¹ Садовникова Г.Д. Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

самостоятельного в пределах своих полномочий (статья 12)⁵²², из конституирования важного принципа, состоящего в том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18), ряда иных норм. Общественный контроль также предполагается основами конституционного строя нашей страны и закреплением комплекса политических прав, прежде всего, базового права граждан участвовать в управлении делами государства (статья 32).

При этом **парламентский контроль** прямо поименован и раскрыт в статье 103¹ Конституции Российской Федерации, введенной в 2020 году, согласно которой Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц; порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.

Позволим себе изложить здесь два важных тезиса, неразрывно связанных в рамках исследуемой нами темы:

во-первых, следует приветствовать более четкое конституирование и раскрытие парламентского контроля непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации, произошедшее в ходе комплексного внесения в российскую Конституцию в 2020 году поправок, направленных на совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти. Еще в 2011 году мы отмечали, что «в случае, если будет принято решение о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, представляется целесообразным придать контрольной функции парламента, в том числе и праву на проведение парламентских

⁵²² В системной взаимосвязи с положением о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации).

расследований конституционной статус»⁵²³. Отрадно, что в 2020 году в общем виде это предложение нашло конституционную реализацию. Парламентский контроль как самоценное и весьма значимое государственное явление получил тем самым новый импульс к своему дальнейшему совершенствованию и разностороннему развитию. При этом возможно все же **в дальнейшем рассмотреть вопрос и о том, чтобы особо выделить в рамках парламентского контроля парламентское расследование**, являющееся одной из его важных и самоценных форм, обладающей, к тому же собственной специальной законодательной базой – Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»⁵²⁴. Как представляется, **в перспективе, в процитированном выше первом предложении статьи 103¹ Конституции Российской Федерации это могло бы быть отражено следующим образом:**

«Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц, **а также проводить парламентские расследования.**»;

во-вторых, полагаем, что в перспективе, в рамках единой логики совершенствования конституционно-правовых институтов и значимых инструментов государственного и муниципального управления, в том числе нацеленных на повышение качества функционирования единой системы публичной власти в нашей стране, следует рассмотреть вопрос и о том, чтобы **столь же акцентированно и предметно закрепить в Конституции Российской Федерации сами термины и основополагающие начала государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации.**

⁵²³ Спиридонов А.А. Парламентский контроль в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. М.: Издание Государственной Думы, 2011. С. 139.

⁵²⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

Следует отметить, что исключительно важным аспектом парламентского контроля является взаимодействие со Счетной палатой Российской Федерации в сфере такого контроля.

В частности, согласно части 3 статьи 13 Федерального закона от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» мероприятия по осуществлению постоянного парламентского контроля, проводимые палатами Федерального Собрания Российской Федерации с участием Счетной палаты Российской Федерации, включаются в план работы Счетной палаты Российской Федерации на очередной год и проводятся в порядке, установленном Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁵²⁵.

С.В. Степашин совершенно справедливо отмечает: «общество в лице своего представительного органа – парламента – создает специальные структуры, которые способны независимо оценить и проверить деятельность органов исполнительной власти», при этом, по его мнению, «понятие «государственный аудит» охватывает все, что относится к системе внешнего, независимого публичного контроля – контроля за деятельностью органов государства по управлению общественными ресурсами»⁵²⁶. Такая специфическая сфера контроля в нашем государстве объективируется именно через системное взаимодействие представительного и законодательного органа – Федерального Собрания Российской Федерации (статья 94 Конституции Российской Федерации) и создаваемого им **постоянно действующего высшего органа внешнего государственного аудита (контроля) – Счетной палаты Российской Федерации** – в рамках соответственно взаимосвязанных парламентского контроля и внешнего государственного аудита (контроля).

При этом, в русле взглядов С.В. Степашина, особо подчеркнем, что Счетная палата Российской Федерации не должна восприниматься исключительно как орган парламентского контроля, ее роль и значение шире – это именно **высший**

⁵²⁵ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.04.2013 (первоначальный текст).

⁵²⁶ Степашин С.В. Государственный аудит – лекарство для борьбы с бюрократией // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2014. № 1. С. 15.

орган финансового контроля как самоценной и весьма важной плоскости реализации контрольной функции государства.

Следует отметить, что перечисление полномочий Счетной палаты Российской Федерации законодатель неспроста начал именно с контрольных функций. Согласно пункту 1 части 1 статьи 14 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата, в том числе обладает следующими полномочиями: осуществляет контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности. Кроме того, в соответствии с пунктом 6 части 1 указанной статьи Счетная палата привлекает государственные контрольные, правоохранительные и иные органы и их представителей к участию в проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также на договорной основе аудиторские, научно-исследовательские, экспертные и иные организации, отдельных специалистов, экспертов, переводчиков к участию в осуществлении контрольной, экспертно-аналитической и иной деятельности. Установлено, что контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется путем проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в форме предварительного аудита, оперативного анализа и контроля и последующего аудита (контроля) в соответствии с утверждаемыми Счетной палатой стандартами внешнего государственного аудита (контроля); контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется в виде финансового аудита (контроля), аудита соответствия, аудита эффективности, иных видов аудита (контроля) в соответствии с настоящим Федеральным законом и со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой.

С целью полноты охвата и осмысления парламентского контроля следует усиливать как в доктринальной, так и в нормотворческой плоскости элементы его взаимосвязи с контролем, осуществляемым в рамках своих полномочий Счетной палатой Российской Федерации.

Здесь же затронем исключительно важный вопрос аудита эффективности и стратегического аудита.

В современном понимании «аудиту эффективности должны подвергаться все действия (и даже бездействие) объектов аудита в отношении ресурсов – от планирования, распределения, управления ими и вплоть до получения того или иного результата. В таком представлении вывод о неэффективности планирования, неэффективности распределения и т. п. может быть сделан только в рамках общего вывода об эффективности деятельности (как причины общей неэффективности деятельности). Следует иметь в виду, что аудит эффективности проводится в форме последующего аудита (ex-post аудит). Говорить об эффективности в любом контексте можно только тогда, когда можно увидеть результат использования ресурсов (или его отсутствие)»⁵²⁷. Представляется, что аудит эффективности является весьма важным и значимым направлением, и его дальнейшему развитию должно уделяться серьезное внимание.

С.В. Степашин исходит из того, что «понятие «государственный аудит» охватывает все, что относится к системе внешнего, независимого публичного контроля – контроля за деятельностью органов государства по управлению общественными ресурсами»⁵²⁸. Подчеркивая, что «контроль – это не самоцель, а средство для повышения эффективности всей системы государственного управления, использования находящихся под управлением государства общенациональных ресурсов», С.В. Степашин акцентирует внимание: «для решения этих задач огромное значение имеет не только качество проведения аудита, но и его своевременность»⁵²⁹. Ученый неоднократно затрагивает в своих работах стратегическое измерение аудита и его стратегическую же важность для развития государства и общества в целом, уделяя серьезное внимание, в

⁵²⁷ См.: Пять особенностей нового подхода к аудиту эффективности. Материал на сайте Счетной палаты Российской Федерации от 12 мая 2021 года. Электронный ресурс. <https://ach.gov.ru/news/pyat-osobennostey-novogo-podkhoda-k-audit-u-effektivnosti>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.

⁵²⁸ Степашин С.В. Государственный аудит – лекарство для борьбы с бюрократией // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2014. № 1. С. 15.

⁵²⁹ Степашин С.В. Своевременность аудита // Вестник АКСОР. 2013. № 1 (25). С. 3.

частности, вопросам значимости конституционного аудита⁵³⁰, стратегическим приоритетам государственного внешнего финансового контроля⁵³¹.

Разделяя эти взгляды, в свою очередь подчеркнем важность стратегического аудита как важной плоскости контроля в самом широком его понимании в контексте выстраивания эффективной системы государственного и муниципального управления, ориентированной на будущее развитие в долгосрочной перспективе, на стратегических горизонтах планирования и прогнозирования. Развитие такого аудита уже сегодня имеет огромное значение для будущего.

Представляется важным в перспективе вернуть в доктринальную и практическую плоскости вопрос о стратегическом аудите, более четко акцентировать внимание на его значимости и **закрепить необходимые механизмы в нормативных правовых актах.**

Заметим также, что важным аспектом деятельности высшего органа финансового контроля выступает **контроль за эффективностью общественных ресурсов, их распределением и рациональным использованием.** К этой сфере относится и вопрос контроля государственной собственности, включая тему ее приватизации. В качестве весьма показательного примера можно вспомнить подготовленную еще в 2004 году Счетной палатой Российской Федерации под руководством С.В. Степашина аналитическую записку об итогах приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годов, которая была направлена в палаты Федерального Собрания Российской Федерации. В частности, сообщалось, что «Счетная палата РФ оценила ущерб от приватизации госсобственности с 1993 по 2003г. в размере около 45 млрд руб. Более чем к 89% обнаруженных нарушений оказались причастны органы государственной власти. За 11% злоупотреблений в приватизации ответственны коммерческие структуры. Среди нарушений упоминались умышленно низкая

⁵³⁰ См. подробно: *Степашин С.В.* Проблемы становления и развития правовых основ государственного аудита в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2013. № 1. С. 3 – 14.

⁵³¹ См. подробно: *Степашин С.В.* Приоритеты государственного внешнего финансового контроля // Вестник АКСОР. 2012. № 1 (20). С. 3 – 5.

оценка активов предприятий в актах продаж, отказ новых собственников от фактической оплаты имущества предприятий, неисполнение новыми владельцами инвестиционных и других обязательств. Было принято решение направить в Генпрокуратуру материалы на 56 из 140 проверенных предприятий после утверждения аналитической записки по итогам приватизации»⁵³². На тот момент подготовка указанного фундаментального исследования итоговым объемом более 860 листов оценивалась как «самая крупная и сложная проверка в истории Счетной палаты, только отчетные материалы экспертов занимают больше десяти тысяч листов»⁵³³. Документ с названием «Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 гг» Счетная палата представила в Государственную Думу в декабре 2004 года. При этом С.В. Степашин в интервью подчеркнул, что «пересмотра общих итогов приватизации быть не может», отметив: «действительно многие объекты и на местах, где проводилась приватизация, и в рамках федеральных программ... искусственно банкротились, и многие предприятия утратили свой профиль, многие люди просто оказались вне работы – это все действительно имело место»⁵³⁴. Именно поэтому крайне важен действенный и своевременный контроль в указанной сфере.

Полагаем, что соответствующая работа должна продолжаться на системной основе, эта тема очень важна для обеспечения подлинно эффективного контроля за состоянием и использованием общественных ресурсов.

Особо значима также и взаимосвязь с общественным контролем и общественным участием в контрольной деятельности, являющимся, на наш взгляд, значимым элементом многогранного права граждан Российской

⁵³² См.: СП утвердила отчет об итогах приватизации в России. Материал на сайте РБК от 29 октября 2004 года. Электронный ресурс. <https://www.rbc.ru/economics/29/10/2004/5703c1709a7947dde8e088a0>. Дата обращения – 4 марта 2023 года.

⁵³³ См.: Счетная палата подготовила исследование об итогах приватизации 1990-х годов. Материал на сайте «Ведомости» от 1 июля 2004 года. Электронный ресурс. <https://www.vedomosti.ru/library/news/2004/07/01/schetnaya-palata-podgotovila-issledovanie-ob-itogah-privatizacii-1990-h-godov>. Дата обращения – 4 марта 2023 года.

⁵³⁴ См.: Сергей Степашин: «Пересмотра общих итогов приватизации быть не может». Материал на сайте «Росбалт» от 27 декабря 2004 года. Электронный ресурс. <https://www.rosbalt.ru/main/2004/12/27/190794.html>. Дата обращения – 4 марта 2023 года.

Федерации на участие в управлении делами государства (часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации).

Так, например, С.В. Степашин, отмечая, что «выполняя свои конституционные задачи по защите средств федерального бюджета и других ресурсов от хищения и неэффективного управления, Счетная палата РФ тем самым непосредственно участвует в выявлении и профилактике коррупционных преступлений», обращает особое внимание на следующее: «очевидно, что государству настоятельно нужна поддержка общества в борьбе с коррупцией... Эта общественная поддержка должна выражаться не только в словах, но и в конкретных делах. Побудить общественность занять активную гражданскую позицию и стать реальным партнером государства в борьбе с коррупцией – одна из самых актуальных и сложных задач для России»⁵³⁵.

В общем русле этой важной идеи – стимулировать общественность к тому, чтобы занимать активную гражданскую позицию и выступать реальным партнером государства – отметим, что необходимо в сферах парламентского контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля системно развивать эффективное взаимодействие с субъектами общественного контроля – с Общественной палатой Российской Федерации, иными общественными палатами и общественными советами.

С учетом проведенного исследования полагаем целесообразным в перспективе, в рамках возможного системного совершенствования законодательства о парламентском контроле, проработать вопрос о внесении в Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» **ряда взаимосвязанных изменений**⁵³⁶, направленных на обеспечение большей эффективности современного парламентского контроля, в том числе путем обеспечения его большей взаимосвязанности с общей системой государственного

⁵³⁵ Степашин С.В. Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7 (187). С. 15, 17.

⁵³⁶ Отметим, в контексте общих рассуждений о внесении изменений в Федеральный закон «О парламентском контроле», что с точки зрения обеспечения единообразия используемой в законодательных актах конституционно-правовой терминологии в тексте названного Федерального закона в целях обеспечения более точного терминологического соответствия Конституции Российской Федерации с учетом поправок 2020 года следует слова «члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» заменить словами «сенаторы Российской Федерации» в соответствующих падежах.

контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их конституционно-правовом единстве.

Прежде всего, в статью 3 «Принципы парламентского контроля» названного Федерального закона следует инкорпорировать связующий конституционно-правовой принцип, о котором мы упоминали выше, например, дополнив ее частью 4 следующего содержания:

«4. 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.».

Кроме того, полагаем важным дальнейшее *сближение целей* различных видов контроля, закрепленных в соответствующих законодательных актах. Так, одной из целей парламентского контроля в статье 2 Федерального закона «О парламентском контроле» названа защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина (пункт 2 статьи 2), что мы, безусловно, полагаем исключительно важным и правильным. Вместе с тем, формулировка «защита» может быть воспринята как нацеленная преимущественно на защиту от каких-либо посягательств, в то время как несомненно важна и *проактивная цель* – содействие (или даже обеспечение) беспрепятственной реализации прав и свобод. В этом аспекте обращает на себя внимание формулировка одной из целей общественного контроля: обеспечение *реализации* и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (пункт 1 части 1 статьи 5 Федерального закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»).

С учетом этого полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о том, чтобы усилить соответствующую формулировку цели парламентского контроля и

изложить пункт 2 статьи 2 «Цели парламентского контроля» Федерального закона «О парламентском контроле» в следующей редакции:

«2) защита и обеспечение реализации гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;».

В пункте 3 рассматриваемой статьи Федерального закона «О парламентском контроле» закреплена обладающая огромной значимостью цель укрепления законности и правопорядка. Полагаем, что она могла бы быть усилена весьма прогрессивным положением, нашедшим закрепление применительно к государственному контролю (надзору), муниципальному контролю и общественному контролю в части 2 статьи 1 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», согласно которой государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований. Представляется, что эта нацеленность отражает принципиально важную аксиологическую основу, ценностно-смысловую составляющую контрольно-надзорной деятельности, самая суть которой связана с минимизацией риска ущерба для ценностей, охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами. В связи с этим, в русле вышеназванного сближения целей разных видов контроля, стоит, на наш взгляд, рассмотреть вопрос о том, чтобы изложить пункт 3 статьи 2 «Цели парламентского контроля» Федерального закона «О парламентском контроле» в следующей редакции:

«3) укрепление законности и правопорядка, достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;».

Помимо прочего обратим внимание также на то, что в свете конституционных положений о единой системе публичной власти в Российской Федерации (которые уже получают серьезное развитие в обновленном текущем

законодательстве, в частности, в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в котором, в том числе появились системно проработанные нормы об участии органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления (статья 6) и т.п.) в положениях о парламентском контроле, начиная с его целей, следует усилить его распространение на местный уровень публичной власти и на вопросы муниципального управления. Этот своевременный и актуальный подход может найти отражение, прежде всего, в формулировке пункта 4 статьи 2 «Цели парламентского контроля» Федерального закона «О парламентском контроле», который целесообразно, на наш взгляд, изложить в следующей редакции:

«4) выявление ключевых проблем в деятельности органов публичной власти в Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного и муниципального управления и привлечение внимания соответствующих органов публичной власти и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;».

С учетом вышеизложенных рассуждений об особой роли взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации и необходимости усиления начал общественного контроля в теснейшей взаимосвязи с другими видами контроля, осуществляемого органами публичной власти, полагаем также возможным проработать вопрос о закреплении таких начал на уровне целеполагания в сфере парламентского контроля, в связи с чем представляется целесообразным рекомендовать изложить пункт 5 статьи 2 «Цели парламентского контроля» Федерального закона «О парламентском контроле» в следующей редакции:

«5) противодействие коррупции, в том числе в системном взаимодействии со Счетной палатой Российской Федерации и субъектами общественного контроля;».

В свою очередь, положения Федерального закона «О парламентском контроле» в части целей такового могут, на наш взгляд, обогатить цели и инструментарий общественного контроля. Так, согласно пункту 6 статьи 2 Федерального закона «О парламентском контроле» одной из целей парламентского контроля является изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения. Подобная цель идейно близка положениям о целях и задачах общественного контроля, изложенным в статье 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», согласно которым, в частности, к целям общественного контроля относятся обеспечение учета общественного мнения, *предложений и рекомендаций* граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций *при принятии решений* органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также *общественная оценка деятельности* органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, а в числе задач общественного контроля обозначено *повышение эффективности деятельности* органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Вместе с тем, как видим, на уровне целей и задач общественного контроля явно не акцентировано внимание на проработке и подготовке со стороны общественности предложений по

совершенствованию законодательства на основе анализа в ходе общественного контроля, что вполне соответствовало бы духу и смыслу общественного контроля. С учетом этого полагали бы возможным предложить ретранслировать норму, аналогичную вышеуказанной формулировке из статьи 2 Федерального закона «О парламентском контроле», в статью 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», закрепив ее в качестве одной из задач общественного контроля. Для этого полагаем целесообразным дополнить часть 2 статьи 5 «Цели и задачи общественного контроля» Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» пунктом 8 следующего содержания:

«8) изучение в рамках общественного контроля практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения.».

Предложенный выше к закреплению принцип системного единства с общественным контролем, государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем может, на наш взгляд, найти свое практическое воплощение также в развитии форм парламентского контроля. Среди таковых в статье 5 Федерального закона «О парламентском контроле» названы, в частности, осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (пункт 12); осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации (пункт 13). Представляется целесообразным и соответствующим современному этапу развития различных видов контроля в Российской Федерации в их системной взаимосвязи рассмотреть вопрос о дополнении названной статьи 5 «Формы парламентского контроля» Федерального закона «О парламентском контроле» пунктом 13¹ следующего содержания:

«13¹) осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации взаимодействия с Общественной палатой Российской Федерации и другими субъектами общественного контроля, а также с контрольными (надзорными) органами по вопросам совершенствования законодательного регулирования и практики осуществления соответственно общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации;».

Следует упомянуть, что немаловажным аспектом парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений в части взаимодействия с Правительством Российской Федерации является рассмотрение в профильных комитетах палат Федерального Собрания Российской Федерации проектов ряда важных документов, в том числе основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации, государственных программ Российской Федерации, а также информации о периодической актуализации ФАИП – федеральной адресной инвестиционной программы. Участие парламента в проработке параметров этих документов является важным и значимым, в том числе для рационального учета интересов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при формировании и реализации указанных документов.

Вместе с тем, на наш взгляд, для *повышения эффективности парламентского контроля в этой части и сокращения избыточных процедур* целесообразно было бы несколько скорректировать установленные законодательством схемы взаимодействия между исполнительной и законодательной властью.

Прежде всего, обращает на себя внимание, что в Федеральном законе «О парламентском контроле» воплощена, на наш взгляд, излишне «громоздкая» схема, состоящая в том, что Правительство Российской Федерации или ответственный федеральный орган исполнительной власти направляет проект документа в Государственную Думу для рассмотрения рядом комитетов, а после этого ответственный комитет Государственной Думы должен *перенаправить* этот

проект документа также и в Совет Федерации для рассмотрения его профильными комитетами. При этом обратной связи не происходит, комитеты Совета Федерации не направляют своих заключений в Государственную Думу. Все заключения, подготовленные как комитетами Государственной Думы, так и комитетами Совета Федерации, направляются сразу в Правительство Российской Федерации или в ответственный федеральный орган исполнительной власти для их учета в дальнейшей работе над документами. Возникает обоснованный вопрос: зачем предусмотрена пересылка в Совет Федерации через Государственную Думу, если конечным получателем всех заключений из обеих палат является Правительство? Представляется более рациональным устранить «пересылочный» механизм и предусмотреть, что проекты вышеуказанных документов направляются сразу одновременно в обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

При этом в части круга задействованных комитетов, прямо обозначенных в названном Федеральном законе, отметим следующее. В соответствии с пунктом 12 статьи 30 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации⁵³⁷ к вопросам ведения Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности относятся, в частности, законодательное обеспечение парламентского контроля; правовые основы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля; основы общественного контроля. Ввиду этого представляется возможным предложить рассмотреть вопрос о том, чтобы и этот комитет Совета Федерации, предметно занимающийся вопросами контроля и надзора, участвовал в работе по подготовке заключений на проекты государственных программ в рамках парламентского контроля.

Кроме того, учитывая постоянно возрастающую важность федеральной адресной инвестиционной программы, в которую включаются, в том числе весьма значимые для субъектов Российской Федерации мероприятия, представляется целесообразным, чтобы информация о ее актуализации направлялась не только в

⁵³⁷ Принят Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ. Актуальная редакция – СПС «КонсультантПлюс».

Государственную Думу, но и в Совет Федерации как палату представительства регионов.

С учетом изложенных предложений можно рассмотреть вопрос о том, чтобы внести в статью 11 Федерального закона от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» следующие изменения:

1) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Федеральные органы исполнительной власти, являющиеся ответственными за разработку и реализацию государственных программ Российской Федерации, в том числе федеральных целевых программ, одновременно с внесением соответствующих проектов на рассмотрение в Правительство Российской Федерации представляют их в Государственную Думу и Совет Федерации для рассмотрения комитетами Государственной Думы и Совета Федерации, указанными в части 7 настоящей статьи.»;

2) часть 3¹ изложить в следующей редакции:

«3¹. При внесении в Государственную Думу и Совет Федерации предложений о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации, в том числе в федеральные целевые программы, в состав документов должны быть включены обоснования необходимости изменения объемов финансирования в разрезе основных мероприятий подпрограмм и источников их финансирования.»;

3) часть 3² изложить в следующей редакции:

«3². Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти ежеквартально вносит в Государственную Думу и Совет Федерации до 30-го числа месяца, следующего за отчетным, информацию об изменениях федеральной адресной инвестиционной программы.»;

4) часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Министерство финансов Российской Федерации одновременно с внесением проекта основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на рассмотрение в Правительство

Российской Федерации представляет указанный проект в Государственную Думу для рассмотрения Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам, а также в Совет Федерации для рассмотрения Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам.»;

5) части 5 и 5¹ признать утратившими силу (*они предусматривают пересылку из Государственной Думы в Совет Федерации соответственно проекта основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации и проектов государственных программ Российской Федерации, в том числе федеральных целевых программ, что в предлагаемом варианте регулирования становится ненужным, поскольку сокращаются излишние процедуры*);

6) часть 7 изложить в следующей редакции:

«7. Заключение профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, **Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности** по соответствующим проектам, а также рекомендации парламентских слушаний в случае их проведения направляются в течение пятнадцати дней в Правительство Российской Федерации.».

Реализация указанных предложений, на наш взгляд, послужит оптимизации соответствующей формы парламентского контроля.

Позволим себе не останавливаться в рамках настоящей работы подробно на характеристике института **парламентских расследований** как весьма важной составляющей парламентского контроля, принимая во внимание, что ранее мы уже весьма подробно изложили свои подходы и взгляды на указанный институт⁵³⁸.

⁵³⁸ См. подробно: *Спиридонов А.А.* Общие принципы проведения парламентских расследований в Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // Российская юстиция. 2007. № 3. С. 11 – 16; *Спиридонов А.А.* Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008; *Спиридонов А.А.* Понятие парламентского расследования // Lex Russica. 2008. Т. 67. № 3. С. 597 – 604; *Спиридонов А.А.* Институт парламентского расследования в России: к

При этом отметим, что ранее нами обозначенные некоторые перспективы развития института парламентских расследований и ряд предложений сохраняют свою актуальность. В числе таковых ряд предложений по совершенствованию наименования и структуризации действующего Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» сообразно организационной и процессуальной составляющей парламентского расследования, которым должны соответствовать специальные главы названного закона, и другие⁵³⁹.

Отметим только, что новый ракурс рассмотрения может заключаться в том, что 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.

Представляется возможным поставить на обсуждение вопрос о том, чтобы в Федеральном законе от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» пункт 1 части 1 статьи 4 изложить в следующей редакции:

1. Парламентскому расследованию подлежат:

«1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, в том числе в результате действий представителей иностранных государств, иностранных и международных организаций, направленных против граждан Российской Федерации;».

вопросу о состоянии и путях совершенствования законодательного обеспечения // Вестник Российской нации. 2008. № 1 (1). С. 220 – 236 и др.

⁵³⁹ См. подробнее, например: *Спиридонов А.А.* Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 10 – 12.

Также важной в настоящее время является деятельность Комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации. Следует обратить внимание что с учетом особой значимости ее работы соответствующая временная комиссия Совета Федерации 1 февраля 2023 года была преобразована в постоянную комиссию с указанным выше наименованием⁵⁴⁰. Эта Комиссия решает в настоящее время следующие основные задачи:

1) сбор, анализ и обобщение информации о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в сфере защиты государственного суверенитета и предотвращения вмешательства во внутренние дела Российской Федерации;

2) подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере защиты государственного суверенитета и предотвращения вмешательства во внутренние дела Российской Федерации;

3) мониторинг деятельности иностранных государств, межгосударственных объединений и международных организаций, направленной на осуществление вмешательства в политическую, экономическую, культурную, гуманитарную сферы деятельности в Российской Федерации;

4) мониторинг состояния международного права в области предотвращения вмешательства во внутренние дела государств, подготовку предложений по его совершенствованию.

Полагаем принципиально важным, чтобы названная Комиссия Совета Федерации уделяла приоритетное внимание в своей деятельности подготовке на основе собранных материалов и обобщенной информации **обоснованных предложений по совершенствованию положений законодательства Российской Федерации в части внедрения еще более эффективных**

⁵⁴⁰ Постановление Совета Федерации № 26-СФ от 1 февраля 2023 года «О преобразовании Временной комиссии Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации». Сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://council.gov.ru/activity/documents/142224/>. Дата обращения – 27 февраля 2023 года.

механизмов, обеспечивающих противодействие внешнему вмешательству в дела Российской Федерации и защиту суверенитета нашей страны.

Полагаем, что реализация в определенной перспективе изложенных предложений будет служить укреплению системности регулирования и осуществления различных видов контроля в Российской Федерации, дальнейшему развитию инструментария и повышению эффективности парламентского контроля и в целом служить решению комплексной задачи повышению качества государственного и муниципального управления в нашей стране сообразно реалиям времени и приоритету укрепления государственности и суверенитета Российской Федерации, в том числе с учетом внешних вызовов и угроз.

Глава 5. Актуальные направления развития государственного и общественного контроля в Российской Федерации

5.1. Перспективы совершенствования теоретических основ государственного и общественного контроля в контексте задач конституционного развития Российской Федерации

На настоящем этапе развития российского конституционализма и современного государственного строительства в нашей стране сложились все необходимые условия для дальнейшего совершенствования концептуальных подходов к регламентации и организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их неразрывном системном единстве и в общем русле с развитием механизмов и существенным повышением качества государственного и муниципального управления, опирающегося на прочную рационально выстроенную в результате проводимых в последние десятилетия последовательных реформ и преобразований основу.

Основы конституционного строя Российской Федерации незыблемы с момента принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году, и системные поправки, внесенные в российскую Конституцию в 2020 году обеспечили еще большую их стабильности и устойчивость и обозначили принципиально важные векторы дальнейшего развития государственного и муниципального управления в рамках единой системы публичной власти, в том числе более рельефно обозначили ценностно-смысловые (аксиологические) основы такого развития.

Выступая с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации 21 февраля 2023 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что «народ России – основа суверенитета страны, источник власти. Права и свободы наших граждан незыблемы, они гарантированы Конституцией, и, несмотря на внешние вызовы и угрозы, мы от них не отступим», а также, акцентировав внимание на предпринятых системных экономических усилиях, которые, безусловно тоже служат обеспечению суверенитета страны и защите

прав и интересов граждан, указал на то, что «российская экономика и система управления оказались гораздо прочнее, чем полагали на Западе. Благодаря совместной работе Правительства, парламента, Банка России, субъектов Федерации и, конечно же, делового сообщества, трудовых коллективов мы обеспечили устойчивость экономической ситуации, защитили граждан, сохранили рабочие места, не допустили дефицита на рынке, включая товары первой необходимости, поддержали финансовую систему, предпринимателей, которые вкладывают средства в развитие своего дела, а значит, в развитие страны»⁵⁴¹. В этом прослеживаются главные ценности – граждане и их права, народ в целом, а также приоритеты – совместные усилия государства, общества, бизнеса для обеспечения социальной стабильности, устойчивости экономики и дальнейшего успешного развития Российской Федерации.

Этот концептуальный посыл необходимо учитывать при дальнейшем совершенствовании механизмов государственного и муниципального управления в стране, в том числе в аспекте развития и рационализации контрольно-надзорной деятельности, а также повышения эффективности общественно-государственного диалога в рамках механизмов общественного контроля.

С позиций разрабатываемой нами в настоящей работе конституционно-правовой концепции развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в рамках совершенствования государственного управления в Российской Федерации исключительно важно дальнейшее совершенствование ценностно-смысловой основы системного единства указанных видов контроля, в том числе в контексте задачи укрепления конституционного строя Российской Федерации.

Такая ценностно-смысловая (аксиологическая) основа лежит, прежде всего, в плоскости конституционных установлений, начиная с преамбулы Конституции Российской Федерации, в которой, в частности, указано, что многонациональный народ России принял этот фундаментальный правовой акт, утверждая

⁵⁴¹ 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.

гражданский мир и согласие, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями.

Полагаем принципиально важным в дальнейшем в доктринальной плоскости **развивать аксиологию контрольно-надзорной деятельности** в стране, в рамках которой должны быть четко сформулирован комплекс базовых правовых ценностей и соответствующих приоритету их защиты современных идей, на которых основывается развитие всего регулирования, правоприменительной практики и организационных механизмов в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, как в ближайшей, так и в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

Подчеркнем, что контрольно-надзорная деятельность, имея прочные научные правовые основы в теоретико-правовой науке и, несомненно, в административном праве, вместе с тем обладает неоспоримой конституционной значимостью в контексте, прежде всего, конституционно-правовых основ функционирования государства и общества, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, ввиду чего давно и заслуженно привлекала внимание исследователей в сфере конституционного и муниципального права⁵⁴². Общественный контроль также находится в фокусе внимания конституционалистов⁵⁴³. Вместе с тем, представляется, что в настоящее время не

⁵⁴² В том числе в рамках диссертационных исследований; см. например: *Джагарян А.А.* Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006; *Марков К.В.* Конституционно-правовые основы развития государственного контроля в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006; *Пылин С.В.* Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2006; *Павлов О.В.* Конституционно-правовой статус контрольно-надзорных органов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007; *Чуманова В.В.* Обеспечение эффективности механизма государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления. Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009; *Бышков П.А.* Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Дис. ... докт. юрид. наук. Москва, 2018 и др.

⁵⁴³ В том числе в рамках диссертационных исследований; см. например: *Забралова О.С.* Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012; *Авдеева А.И.* Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2017; *Бердникова Е.В.* Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации. Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2022 и др.

хватает комплексных конституционно-правовых исследований в рассматриваемой сфере, при том, что актуальность изучения этой темы в общем контексте государственного строительства и конституционного развития Российской Федерации исключительно высока.

При этом исключительно важно 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.

Полагаем весьма важным *в дальнейшем усиливать именно конституционно-правовой вектор* исследований тематики государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, причем – в их неразрывной взаимосвязи и системном единстве. В научно-теоретическом плане представляется перспективным и концептуально значимым дальнейшее развитие конституционно-правовой аксиологии и аксиоматики регулирования и организации контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля в стране. Важен новый взгляд на принципиальные начала такой деятельности⁵⁴⁴. К примеру, сформулированный нами

⁵⁴⁴ Напомним, что в настоящем комплексном исследовании мы исходим из понимания того, что:

- с позиций науки современного конституционного права важна несомненная взаимосвязанность контрольно-надзорной деятельности с приоритетностью прав человека, преимущественная ориентированность государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля на практическое обеспечение реализации одного из важнейших с аксиологических позиций положений основ конституционного строя нашего государства – статьи 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства;

- как таковые контроль и надзор являются необходимым инструментарием для эффективного обеспечения прав человека – фактически, в ситуации отсутствия контрольно-надзорной деятельности была бы невозможна всесторонняя гарантированность прав и свобод человека и гражданина, их наполненность реальными, подлинными, реализуемыми на практике правомочиями каждого члена общества;

- вся система государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля должна настраиваться по общественным потребностям, запросам, надеждам и чаяниям граждан для обеспечения подлинной реализации принципов правового государства, включая верховенство закона, приоритет всесторонней защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантированности правопорядка, ориентированного на свободное развитие личности в современном конституционном государстве.

Кроме того, принципиально важным (как это было и на охарактеризованных нами в настоящей работе недавних этапах комплексной реформы контрольно-надзорной деятельности) должно быть постоянное соотнесение принимаемых законотворческих решений и практических мер в рамках совершенствования

конституционно-правовой принцип системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, послужит основой для *системной взаимной корреляции* целей, задач и принципов государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Процесс развития конституционно-правовой концепции государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в рамках совершенствования государственного управления в Российской Федерации предполагает и дальнейшее обращение к **базовым теоретическим, в том числе терминологическим** корням контрольно-надзорной деятельности.

В рамках рассуждений о перспективах законотворческого развития в плоскости конституционно-правовой концепции государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля необходимо упомянуть весьма важный вопрос, заслуживающий особого внимания в научном концептуальном ключе, – **вопрос о дальнейшем четком разграничении контроля и надзора в нормативной плоскости**, который имеет несомненное как теоретическое, так и практическое значение. Согласимся с А.А. Мининой, которая подчеркивает, что проблема соотношения понятий контроля и надзора имеет не чисто теоретический характер, «так как определяет характер взаимоотношений бизнеса и власти»⁵⁴⁵.

В своей работе А.А. Минина приводит весьма обстоятельный обзор точек зрения различных исследователей на обозначенное соотношение, который мы позволим себе здесь обширно процитировать ввиду его наглядности: «юридическая наука предлагает три варианта трактовки соотношения понятий «контроль» и «надзор». Итак, ряд ученых рассматривают надзор как составной

законодательного регулирования и выстраивания организационных механизмов с **конституционными положениями, ценностями и приоритетами**, определяющими магистральные направления государственного строительства, совершенствования государственного и муниципального управления и социально-экономического развития страны в русле концепции современного конституционного государства.

⁵⁴⁵ Минина А.А. Контроль и надзор как границы воздействия уполномоченного органа на субъект предпринимательской деятельности в условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности // Предпринимательское право. 2021. № 2. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

элемент контроля (например, Ю.Ш. Никонова⁵⁴⁶, Р.В. Кононов⁵⁴⁷). Сторонники второго подхода предлагают рассматривать эти понятия как тождественные⁵⁴⁸... Третий подход разводит анализируемые понятия как различные виды в деятельности органов государственной власти. Так, М.Ф. Завьялов рассматривает контроль и надзор как автономные, независимые способы защиты трудовых прав. По его мнению, действующее трудовое законодательство и практика его применения не дают оснований для выводов о том, что надзор представляет собой суженный контроль⁵⁴⁹. А.Б. Яблонская не отождествляет рассматриваемые понятия, однако указывает на их тесную взаимосвязь. Так, по ее мнению, и контроль, и надзор есть не что иное, как оценка деятельности подконтрольных субъектов с точки зрения законности, однако контроль предполагает принятие мер по устранению нарушений и применение санкций, тогда как надзор исключает такое применение...⁵⁵⁰«⁵⁵¹.

Палитра взглядов исследователей на содержание терминов «контроль» и «надзор» весьма широка, при этом акцентируется внимание на различных их составляющих, каждая из которых имеет значение.

Так, например, В.В. Алексеев, З.В. Вдовенко считают, что «государственный контроль – это деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров. Сущность государственного контроля заключается в деятельности специально уполномоченных органов и должностных лиц в пределах установленной

⁵⁴⁶ Никонова Ю.Ш. Административно-процессуальное регулирование государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019.

⁵⁴⁷ Кононов Р.В. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере контроля и надзора (вопросы теории): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

⁵⁴⁸ Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административно-процессуальное право России: Учебник для бакалавриата, специалиста и магистратуры: В 2 ч. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2018. Ч. 1.

⁵⁴⁹ Завьялов М.Ф. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде, как способы защиты трудовых прав работников: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

⁵⁵⁰ Яблонская А.Б. Контрольно-надзорные функции государственной власти в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

⁵⁵¹ Минина А.А. Контроль и надзор как границы воздействия уполномоченного органа на субъект предпринимательской деятельности в условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности // Предпринимательское право. 2021. № 2. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

компетенции; наблюдение за функционированием подконтрольного объекта, находящегося в состоянии подчиненности по отношению к субъекту контрольной деятельности; получение полной, достоверной информации о состоянии законности в подконтрольном объекте...»⁵⁵². Государственному надзору указанные авторы дают следующее определение: «государственный надзор – это функция специальных государственных органов и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и неуклонным соблюдением законов, иных нормативных правовых актов, осуществляемая по подведомственным данным органам вопросам в отношении неподчиненных им юридических и физических лиц»⁵⁵³.

А.В. Костров и С.А. Титов отмечают, что «**контроль** – это вид юридической деятельности соответствующих государственных органов и должностных лиц, направленной на: 1) установление юридических фактов и получение иной информации на проверяемых объектах о действительном выполнении на них (объектах) требований нормативных (нормативных правовых, нормативных технических, нормативных методических) актов; 2) принятие контролирующим органом либо должностным лицом по результатам проверки, предусмотренных законодательством мер предупредительного, правообеспечивающего, правовосстановительного и карательного характера... **Надзор** – вид юридической деятельности соответствующих государственных органов либо должностных лиц, представляющая собой выполнение этими органами либо должностными лицами в соответствии со своей компетенцией юридических действий, направленных на выявление неисполнения либо ненадлежащего исполнения требований нормативных правовых актов»⁵⁵⁴.

В.П. Беляев считает, что с одной стороны «контроль – это неотъемлемый элемент функции государственного управления, составная часть всякого рода работ, а с другой стороны, самостоятельная функционально обособленная

⁵⁵² Алексеев В.В., Вдовенко З.В. Государственный контроль и надзор в современной России // Успехи в химии и химической технологии. 2015. № 5 (164). С. 10.

⁵⁵³ Там же. С.10-11.

⁵⁵⁴ Костров А.В., Титов С.А. Гражданская защита: что означают термины «Контроль» и «Надзор»? // Технологии гражданской безопасности. 2009. № 3-4. С. 167 – 168.

деятельность, получающая, в свою очередь, выражение в сознательной, целенаправленной, положительно организующей деятельности творческого характера. Одновременно по отношению к основным функциям государства контроль является функцией вспомогательной, вторичной и объективно необходимой... сущность контроля заключается в том, что уполномоченные на то органы и их должностные лица, используя предусмотренные законом организационно-правовые формы, способы и средства, выясняют, соответствует ли деятельность органов и лиц закону, а также различного рода требованиям, регламентам, правилам, условиям и т.п. и поставленным перед ними задачам; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонения от поставленных целей и способов их достижения; принимают меры по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных»⁵⁵⁵. Анализируя сущность надзора на примере прокурорского надзора, названный автор подчеркивает, что «сущность прокурорского надзора ярко проявляется в его функциональной ориентированности на обеспечение соблюдения Конституции РФ и исполнения законов» и отмечает, что для прокуратуры «он является типовой формой юридической деятельности», в то время как «иные, так называемые надзорные, органы осуществляют надзорную функцию только в пределах ведомственной принадлежности и лишь по отдельным направлениям; надзор не является для них основной целью, и в большинстве случаев они фактически являются контролирующими»⁵⁵⁶.

⁵⁵⁵ Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4 (77). С. 200 – 201.

⁵⁵⁶ Там же.

Кроме того, в процитированной работе В.П. Беляев пишет: «важно еще раз подчеркнуть следующие существенные различия контроля и надзора:

- а) контрольная деятельность осуществляется, как правило, только в отношении подчиненных органов и лиц;
- б) в ходе проверочных мероприятий контролеры вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого объекта (например, должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций вправе принимать меры по приостановлению или прекращению обработки персональных данных, осуществляемой с нарушением требований законодательства Российской Федерации...);
- в) контроль предполагает оценку деятельности контролируемого объекта с точки зрения не только законности, но и целесообразности;
- г) должностные лица органов контроля непосредственно сами вправе привлекать к ответственности тех, кто допускает правонарушения в той или иной сфере (санитарно-эпидемиологического благополучия населения, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения)...

В отличие от контроля, надзор характеризуется:

А.А. Спектор, также проводя анализ точек зрения, отмечает: «в юридической литературе нет единства в понимании сущности государственного контроля. А.М. Тарасов рассматривает государственный контроль как функцию государственного управления⁵⁵⁷. Как специфическую деятельность государственных органов определяют государственный контроль Л.В. Акопов, В.П. Беляев⁵⁵⁸. Высказывается мнение, что контроль выступает как один из методов управления⁵⁵⁹... Кроме того, государственный контроль рассматривается как способ обеспечения законности и дисциплины⁵⁶⁰ и в аспекте контроля гражданского общества над деятельностью государственных органов⁵⁶¹»⁵⁶². А.А. Спектор также указывает на то, что «законодатель не различает эти понятия и использует их как взаимосвязанные дефиниции. Иначе раскрываются термины «государственный контроль» и «государственный надзор» на доктринальном уровне. По мнению Ю.А. Тихомирова, под контрольной деятельностью понимается деятельность уполномоченных органов, направленная на проверку соблюдения и выполнения нормативно установленных задач, каких-либо решений. Контроль является одной из стадий управленческого цикла, причем он рассматривается как начало цикла, посвященного фактической оценке процесса. Сопоставляя это понятие и термин «надзор», он отмечает, что последнее является

а) отсутствием отношений подчиненности надзирающих органов с поднадзорными;

б) деятельность должностных лиц (и только их) поднадзорного объекта оценивается исключительно с точки зрения законности; вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа не допускается (в соответствии с п. 2 ст. 26 Закона «О прокуратуре РФ» органы прокуратуры не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций); г) должностные лица органов надзора не вправе применять непосредственно сами меры взыскания за допущенные нарушения законности, они лишь ставят вопрос о привлечении к ответственности правонарушителей перед соответствующими органами.

Помимо изложенного, доводом в пользу нашей точки зрения по вопросу разграничения контроля и надзора служит то, что контроль может быть и негосударственным (общественным, например), тогда как надзор осуществляется исключительно государственными органами. Кроме того, контрольные мероприятия могут проводиться и в отношении граждан, тогда как, к примеру, органы прокуратуры надзор за гражданами не осуществляют» (*Беляев В.П.* Контроль и надзор: проблемы разграничения // *Актуальные проблемы российского права.* 2017. № 4 (77). С. 202 – 203).

⁵⁵⁷ *Тарасов А.М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // *Журнал российского права.* 2002. № 1. С. 26.

⁵⁵⁸ *Акопов Л.В.* Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): автореф. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2002. С. 9; *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве: моногр. / под ред. А.В. Малько. М.: Велби, Проспект, 2005. С. 5 – 21.

⁵⁵⁹ *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. Саратов, 2003. С. 242.

⁵⁶⁰ *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2001. С. 297; *Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г.* Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2001. С. 311.

⁵⁶¹ *Акопов Л.В.* Указ. соч. С. 124 – 126.

⁵⁶² *Спектор А.А.* К вопросу о соотношении понятий «Государственный надзор» и «Государственный контроль» // *Вестник Московского университета МВД России.* 2011. № 8. С. 148 – 149.

более узким понятием, чем контроль. Надзор Тихомиров определяет как специализированное наблюдение и проверку соблюдения строго определенных правил в деятельности хозяйствующих субъектов⁵⁶³»⁵⁶⁴.

В свою очередь Е.Ю. Шумакова пишет: «о соотношении понятий «контроль» и «надзор» как самостоятельных явлений говорит Е.К. Матвеев, по его мнению «контроль и надзор отличаются по способу проведения, “контроль” – это сравнение фактических процессов и явлений, происходящих в контролируемой сфере деятельности, с установленными требованиями, а “надзор” – это систематическое, целевое наблюдение за исполнением и соблюдением поднадзорным субъектом обязательных требований в установленной сфере деятельности»⁵⁶⁵. С.Г. Нистратов приходит к мнению, что надзор всегда имеет своим предметом законность, в то время как контроль – не только законность, но и целесообразность⁵⁶⁶. Н.А. Погодина и К.В. Карелин приходят к выводу, что основное отличие контроля от надзора заключается в том, что контроль преследует не только достижение законности и правопорядка, но и обеспечение

⁵⁶³ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 510, 533.

⁵⁶⁴ Спектор А.А. К вопросу о соотношении понятий «Государственный надзор» и «Государственный контроль» // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 8. С. 150.

Кроме того, названный автор приводит следующие точки зрения: «Д.Н. Бахрах при проведении сравнительного анализа терминов «надзор» и «контроль» отмечает, что основное отличие этих понятий состоит в объеме контроля как общего понятия. При осуществлении контроля в узком его понимании проверяется как законность, так и целесообразность деятельности хозяйствующих субъектов. В свою очередь, надзор ограничивается только проверкой законности (Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1999. С. 236). По мнению Н.М. Кониной, контроль представляет собой форму деятельности, которую отличает систематическое наблюдение и присмотр за деятельностью, осуществляемой субъектами административно-правовых отношений. Целью такой деятельности он называет проверку соответствия их решений и действий требованиям законности. Конин видит аналогичное отличие надзора от контроля в проверке законности действий поднадзорных субъектов, только этими функциями обладают уполномоченные органы при проведении надзорной деятельности (Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов: СГАП, 2001. С. 326). Многие исследователи проводят разграничение анализируемых понятий, при этом не указывая в чем оно состоит. Как отмечают В.М. Горшенев и И.Б. Шахов, «с точки зрения конкретного назначения форм деятельности органов государства применительно к каждому органу... можно различать: деятельность по планированию, организаторско-исполнительскую деятельность и контрольную (или надзорную) деятельность» (Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 19). В.Г. Даев и М.Н. Маршунов выделяют несколько критериев для различия анализируемых терминов: во-первых, их отношение к своему предмету; во-вторых, непосредственно сам предмет; в-третьих, проводится разграничение по пределам осуществления контрольной и надзорной деятельности. Надзор всегда осуществляется извне (в этом состоит одно из отличий от контрольной деятельности), по отношению к объектам иных систем (при этом контроль может осуществляться и внутри системы – так называемый самоконтроль). Надзор предполагает наличие заранее установленных параметров поднадзорной деятельности, тогда как сфера контроля так четко не определена (Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 42 – 43)» (см. там же).

⁵⁶⁵ Матвеев Е.К. К вопросу о соотношении понятий «надзор» и «контроль» в сфере государственного управления (на примере Роспотребнадзора) // Первый пермский правовой портал. // URL: <http://territoriaprava.ru/topics/26094>

⁵⁶⁶ Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. С. 8.

эффективности и целесообразности. Целью же надзора является точное и неуклонное исполнение законов, которое не сопровождается оценкой целесообразности принятых актов и совершенных действий. При осуществлении надзора невозможно вмешательство государственного органа в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора. В процессе проведения надзора, в отличие от контроля, существует возможность оценить соответствие деятельности управляемого объекта определенным требованиям норм с наличием строгих юридических санкций за их неисполнение. Из этого следует, что надзор как функция управления имеет исключительную юридическую природу и сущность, в то время как контроль может осуществляться и по иным, неюридическим, основаниям⁵⁶⁷»⁵⁶⁸.

Приведенный обзор показывает, насколько разнообразны подходы к пониманию сущности, сходства и различий контроля и надзора с позиций теории государства и права и различных отраслевых юридических наук, а также насколько значимы практические аспекты контроля и надзора, на которые обращают внимание в своих работах разные исследователи. Ввиду этого, вопрос о четком определении соотношения содержания правовых понятий контроля и надзора обоснованно будет занимать умы ученых и впредь, и **в будущем нормативное разграничение этих понятий является достойной самого пристального внимания задачей для федерального законодателя.**

В первой главе настоящей работы, рассматривая теоретические аспекты соотношения указанных понятий, мы отмечали, что для целей данного конституционно-правового исследования исходим из широкого понимания контроля как категории, сочетающей в себе государственные и негосударственные аспекты, поэтому надзор в некоторой степени условно относим к сфере государственного контроля (руководствуясь в том числе терминологическим рядом действующего законодательства, последовательно использующего формулировку «государственный контроль (надзор)»), ввиду чего

⁵⁶⁷ *Погодина Н.А., Карелин К.В.* Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // *Российская юстиция.* 2012. № 3. С. 72 – 74.

⁵⁶⁸ *Шумакова Е.Ю.* К вопросу о соотношении земельного надзора и контроля // *Вестник Уральского института экономики, управления и права.* 2016. № 2 (35). С. 70 – 71.

юридически корректно на данном этапе в научной работе также использовать именно эту терминологическую конструкцию). В то же время мы упоминали, что в процессе обсуждений при разработке нового законодательства о контрольно-надзорной деятельности во второй половине 2010-х годов и при подготовке одной из версий базового закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле весьма предметно (с непосредственным участием автора настоящих строк) дискутировался вопрос о необходимости четкого разграничения на законодательном уровне понятий контроля и надзора. Ввиду того, что эта дискуссия имела под собой теоретическую и практическую почву и аргументация в пользу разграничения понятий сохраняет свою актуальность, полагаем, что **в перспективе, в ходе дальнейшей эволюции законодательства о контрольно-надзорной деятельности стоит вернуться к указанным терминологическим основам и вновь поднять вопрос о законодательном разграничении контроля и надзора с точки зрения их специфических сущностных признаков и содержания.**

Весьма проработанная концептуальная модель разграничения указанных понятий представлена в глубоком исследовании В.В. Летуновского, где, в частности, прогнозируется «поэтапный переход от надзора к контролю», который связан, в том числе с высокой надежностью и безопасностью цифровой среды контрольной деятельности⁵⁶⁹.

В цитируемой нами работе названного автора совершенно справедливо обращается внимание на то, что «признана необходимость переориентации контрольно-надзорных органов с «палочных» показателей активности (количество проведенных проверок, выявленных нарушений) на минимизацию рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям», предлагается для рассмотрения гипотеза, состоящая в том, что «контроль и надзор – это разные функциональные процессы со своей индивидуальной оценкой результативности. Соответственно, у них и у оценки их результативности своя методологическая, теоретическая и практическая основа», ключевое

⁵⁶⁹ См. подробно: *Летуновский В.В.* От сплошного надзора к умному контролю // Государственная служба. 2020. № 3. С. 6 – 18.

разграничение проводится следующим образом: «надзор – этап в цикле обеспечения безопасности, связанный с установлением фактов нарушений нормативных правовых норм. Контроль – один из этапов замкнутой цикличности социального управления, предназначенный для оценки соответствия между требуемыми (желаемыми, целевыми) и реальными изменениями состояния объекта управления (результатом) и выработки при необходимости рекомендаций по коррекции процесса управления», четко характеризуется специфика механизмов контроля и надзора, очевидной перспективой называется «поэтапный переход от надзора к контролю» и отмечается, что «реализация предлагаемой парадигмы позволит более успешно осуществить трансформацию всей контрольно-надзорной деятельности»⁵⁷⁰.

Безусловно, кратко охарактеризованный нами подход В.В. Летуновского (весьма детально проработанный в указанной его публикации – с изложением прогнозов и реальных перспектив) заслуживает дальнейшего научного обсуждения и может быть взят за основу для принятия практических решений о дальнейшем совершенствовании регулирования в части соотношения контроля и надзора, имея в виду цель повышения эффективности и результативности соответствующей деятельности. **Представляется, что в перспективе на основании подобных проработанных моделей в законодательстве может быть проведен четкий «водораздел» между надзором и контролем, и определены различающие их сущностные правовые черты.**

Очень импонирует нам и то, что в основу описанного подхода, по сути, положен базовый тезис о необходимости обеспечения безопасности и высокого качества жизни человека⁵⁷¹. Это абсолютно созвучно нашим рассуждениям, излагаемым в настоящей работе и весьма значимым именно с точки зрения развития аксиологической основы предлагаемой нами конституционно-правовой концепции государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в рамках совершенствования государственного

⁵⁷⁰ Там же. С. 7, 8, 9 – 10, 12, 17.

⁵⁷¹ В.В. Летуновский пишет о различении контроля и надзора: «базовым методологическим утверждением для их различения является тезис: человек должен жить долго и счастливо» (*Летуновский В.В. От сплошного надзора к умному контролю // Государственная служба. 2020. № 3. С. 7*).

управления в Российской Федерации, о том, что важнейшим конституционным принципом, составляющим одну из основ статуса личности в нашей стране, является положение статьи 18 Конституции России, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Напомним, что мы предлагаем часть 1 статьи 10 «Охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц» Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» дополнить соответствующим положением, изложив ее в следующей редакции:

«1. Права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственно действующими, определяют смысл и содержание деятельности в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля. При организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля контрольный (надзорный) орган обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц.».

Исходя из конституционно-правового принципа системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, **аналогичную по своему содержанию корреспондирующую норму следовало бы надлежащим с юридико-технической точки зрения образом инкорпорировать и в Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».**

В целом, с точки зрения развития ценностно-смысловой основы следует особо подчеркнуть, что в перспективе должен **нарастать эффект взаимодополнения государственного контроля (надзора), муниципального контроля, с одной стороны, и общественного контроля, с другой стороны, на всех уровнях и в различных сферах общественных отношений.**

Одна из ключевых идей, которую нам представляется важным и своевременным вынести на научное обсуждение, состоит в том, чтобы **на ценностно-смысловом, идейном уровне, своего рода «метауровне», государство всемерно помогало гражданскому обществу** (безусловно, ни в коей мере не «наступая» на свободу его усмотрения в данном вопросе) **в определении основных перспективных векторов развития общественного контроля, исходя из общности задач (национальных приоритетов, стратегических ориентиров, национальных целей развития и т.д.).**

С конституционно-правовой точки зрения **принципиально важно**, на наш взгляд, **не допускать в едином системном процессе развития никакой рассогласованности целей и задач государственного, муниципального и общественного контроля**, не оставлять «пустого пространства» для стихийных контрпродуктивных процессов, «под прикрытием» которых «знамя» общественного контроля может быть использовано теми или иными деструктивно настроенными силами для дестабилизации обстановки и нарушения синергии совместных общественных и государственных усилий, направленных на успешное решение стоящих перед страной стратегических задач развития.

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.

У общественного контроля есть серьезный потенциал для совершенствования, и должны развиваться его современные формы и механизмы в том числе инициативные, в которых гражданам и институтам гражданского общества отводится основная роль, о чем справедливо пишет С.А. Авакьян⁵⁷², ввиду чего положения законодательства об общественном контроле будут последовательно развиваться. Важно при этом **дать гражданам и их**

⁵⁷² См. подробно: Авакьян С.А. Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 2016. № 1. С. 11 – 14.

объединениям реальные удобные инструменты и механизмы, которые, в том числе, лежат в плоскости дальнейшей цифровизации общественного контроля (проработанные законотворческие и организационные предложения в этой сфере излагаются нами в третьем параграфе настоящей главы).

Коснемся еще одного весьма важного с научной точки зрения аспекта. Еще в 2018 году автор настоящих строк принимал участие в серьезном обсуждении вопроса о перспективах создания и развития **междисциплинарного научного направления**, своего рода, **контрольно-надзорной науки**, которая предполагала бы разработку соответствующих образовательных программ, в том числе для обучения государственных и муниципальных служащих, спецкурсов, научной литературы, учебно-методических материалов и т.д.

Мы стоим на той позиции, что **конституционно-правовое осмысление контрольно-надзорной деятельности играет обобщающую, объединяющую роль, имеет интегрирующее значение, способно дать максимально системное видение** разносторонних особенностей государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Вместе с тем, 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 нарабатываемого не только в юридических науках, но также и в рамках других наук с учетом значимости для сферы современной контрольно-надзорной деятельности экономических подходов (*параметры и механизмы осуществления контроля и надзора напрямую влияют на экономию бюджетных средств, снижение издержек бизнеса, дают весьма ощутимые экономические эффекты*), математического (*в расчетах многих важных критериев и параметров используются именно математические методы, конкретные формулы*), статистического (*динамика развития и*

достигаемых результатов показывается, разумеется, с использованием статистики) инструментария и т.д. Междисциплинарный подход способен дать существенный синергетический эффект для дальнейшего научно проработанного развития контрольно-надзорной деятельности в России.

Представляется, что в перспективе может быть предметно проработан вопрос о практической реализации вышеуказанной идеи о контрольно-надзорной науке, а также о **развитии научных центров, кафедр, специализирующихся на дисциплинах в сфере контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля**, ориентированных на **мультидисциплинарность** – опирающихся на конституционно-правовой, теоретико-правовой и административно-правовой базис и на привлечение богатого инструментария иных наук.

Также полагаем уместным упомянуть в качестве примера рабочую программу дисциплины «Государственность РФ», которая была разработана нами еще в 2013 году (вторая, доработанная редакция – в 2014 году), успешно внедрялась в рамках образовательного процесса на кафедре правовых дисциплин Факультета истории и права Тульского государственного педагогического университета им. Л.Н. Толстого и получила весьма позитивный отклик как у обучающихся, так и у профессорско-преподавательского состава. В ней, в частности, предметно рассматривались темы «Государство в политической системе общества»⁵⁷³, «Актуальные вопросы развития системы органов государственной власти в Российской Федерации»⁵⁷⁴, «Развитие системы

⁵⁷³ В рамках этой темы изучались: «Многогранность государства как явления. Теоретико-методологические вопросы определения государственной власти. Проблемы идентификации государства по его основным признакам. Особенности форм правления, критерии их классификации. Характерные черты и особенности государственного устройства. Понятие и виды политических режимов. Специфические особенности формы правления, формы государственного устройства и политического режима России. Особенности правовой системы современной России. Дискуссионные вопросы становления правового государства в Российской Федерации. Теоретические вопросы и практическая реализация концепции разделения властей. Государственная власть и местное самоуправление. Государство и общественные организации, политические партии. Государство и гражданское общество».

⁵⁷⁴ В рамках этой темы изучались: «Теоретические основы системы органов государственной власти. Виды государственных органов. Особенности организации власти и управления в дореволюционной России. Советская система органов государственной власти. Трансформация органов государственной власти России в конце 1980-начале 1990 гг. Принципы построения органов государственной власти России по Конституции РФ 1993 года: федерализм, принцип разделения властей, система сдержек и противовесов и т.д. Модернизация органов государственной власти России в начале XXI века. Специфика формирования и основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации. Совершенствование системы законодательной власти. Совершенствование партийного строительства и его влияние на трансформацию органов государственной власти. Реализация принципа федерализма в системе органов государственной власти. Вопросы

государственной службы в Российской Федерации»⁵⁷⁵, «Открытое государственное управление – новый механизм взаимодействия власти и общества»⁵⁷⁶.

Полагаем, что в настоящее время, когда учебные дисциплины и предметы, посвященные российской государственности предлагается активно внедрять даже на уровне общеобразовательных организаций, подобные программы должны получить дальнейшее развитие и практическое применение в образовательном процессе. В контексте настоящего исследования полагаем, что в них может и должна быть **отражена тематика развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системном единстве в рамках общих задач и векторов совершенствования государственного и муниципального управления в современной России.**

В целом считаем необходимым подчеркнуть, что концептуальным эффектом, сопутствующим реализации обозначенных в настоящей работе актуальных направлений, 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

взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. России. Реформа исполнительной власти 2004 года. Административная реформа. Судебная реформа».

⁵⁷⁵ В рамках этой темы изучались: «Основные принципы построения государственной службы в Российской Федерации. Виды государственной службы. Государственная гражданская служба в системе государственной службы. Основные категории должностей. Распределение классных чинов по группам должностей. Порядок поступления на государственную гражданскую службу, конкурсный отбор. Порядок формирования резерва государственной гражданской службы. Оплата труда государственных гражданских служащих. Ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской службой. Борьба с коррупцией».

⁵⁷⁶ В рамках этой темы изучались: «Формирование системы «открытое правительство»: мировой опыт и отечественная практика. Проект «Открытое правительство» в России. Нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы открытости органов государственной власти Российской Федерации. Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти. Проекты «открытое министерство», «открытые и данные» и «открытый регион» в системе открытого государственного управления России. Программа совершенствования государственного управления Тульской области «Открытый регион».

контексте повышения эффективности функционирования всей единой системы публичной власти в стране и подлинного развития гражданского общества.

5.2. Актуальные направления совершенствования законодательства о государственном и общественном контроле: системный подход

Исключительно значимым и мощно проявляющим себя трендом государственного строительства в современной России является совершенствование правового регулирования и практических подходов к организации контрольно-надзорной деятельности одновременно с повышением значимости общественного контроля. С конституционно-правовых позиций это следует рассматривать как движение к системному повышению качества государственного и муниципального управления в рамках реализации принципов демократического правового государства, исходящего из понимания человека, его прав и свобод как высшей ценности (статьи 1 и 2 Конституции Российской Федерации).

С учетом этого важной задачей правовой науки является не только исследование теоретических основ и современной практической динамики развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, но и концептуальное обоснование – на основе экстраполяции значимых тенденций и моделирования новых правовых подходов – актуальных направлений дальнейшего совершенствования регулирования и организации указанных видов деятельности.

Весьма важен в этом ключе служащий для нас отправным в настоящей работе системный подход, основанный на методах прогнозирования и правового моделирования, которые дают инструментарий, необходимый для построения желаемого и при этом обоснованного образа будущего регулирования и практики в интересующей исследователя сфере. Прав В.В. Летуновский, утверждая: «говорить про будущее – дело абсолютно бесполезное, но необходимое. Как многократно показала история, действительность будущего превзойдет все пророчества и возможные ожидания. Потому готовить следующие поколения к сверхзадачам новой эры человечества следует уже сейчас»⁵⁷⁷. При этом отметим,

⁵⁷⁷ Летуновский В.В. Будущее: синтез анализа // Государственная служба. 2021. № 1. С. 71.

что научно-теоретическое приближение к видению будущего весьма важно для эффективного развития, в данном случае – эффективного конституционно-правового развития концепции, регулирования и практики государственного, муниципального и общественного контроля.

Подчеркнем, что за последние годы проведена колоссальная работа, направленная на становление и развитие новой правовой базы и новых организационных подходов в рассматриваемой сфере⁵⁷⁸. Происходили и продолжают весьма масштабные процессы реформирования контрольно-надзорной деятельности, которые анализируются исследователями с различных позиций и ракурсов⁵⁷⁹. Получают продолжение тенденции и решения, показавшие свою эффективность в общем контексте обеспечения социально-экономического развития страны и совершенствования государственного управления. При этом необходима будет выработка новых научно и практически обоснованных подходов к внедрению конкретных механизмов и инструментов, которые позволят еще более полно раскрыть потенциал выстраиваемой партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, реализовать в полной мере огромный потенциал концепции «Государства для людей».

Реформа контрольно-надзорной деятельности проходит следующий этап, нацеленный на дальнейшее повышение ее эффективности – как правовой и организационной (повышение защищенности и гарантированности прав и законных интересов контролируемых лиц, существенное снижение излишней

⁵⁷⁸ См. подробнее: *Спиридонов А.А.* Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 10. С. 102 – 116.

⁵⁷⁹ См. подробнее, например: *Масленникова Е.В.* Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть 1) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. № 2. С. 135 – 148; *Масленникова Е.В.* Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть 2) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. № 3. С. 318 – 342; *Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В.* Реформа контрольно-надзорной деятельности государства: оценка с позиции граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 71 – 92 и др.

Наш комплексный конституционно-правовой взгляд на соответствующие процессы представлен в работе: *Спиридонов А.А.* Конституционно-правовые основы развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: монография. – Тула: Тул. гос. пед. ун-т им. Л.Н. Толстого, 2022.

контрольной нагрузки на бизнес, организации и граждан), так и экономической (значительное снижение издержек и экономия бюджетных средств).

В рамках системного подхода актуальные направления развития в рассматриваемой сфере можно и нужно, на наш взгляд, прогнозировать и моделировать в двух своего рода «временных измерениях» – в близкой и в долгосрочной перспективах.

В близкой или, условно, **краткосрочной перспективе** речь, на наш взгляд, может идти о своего рода «донастройке» **системы регулирования государственного и общественного контроля.**

В рамках таковой могут предлагаться и приниматься решения по совершенствованию некоторых аспектов контрольно-надзорной деятельности путем внесения **точечных изменений в действующее законодательство.**

Остановимся на них подробнее, исходя из убеждения, что реализация предлагаемых нововведений в ближайшей перспективе позволит существенным образом повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности.

1. В настоящее время **следует развивать механизмы, направленные на повышение законности при осуществлении инспекторами контрольного (надзорного) органа полномочий по оценке соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований, а также на повышение добросовестности контролируемых лиц.** В частности, обоснованным является закрепление положений о том, что, во-первых, инспекторы не вправе осуществлять любые контрольные (надзорные) действия ранее даты начала проведения контрольного (надзорного) мероприятия, во-вторых, в случаях, когда сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий прямо не установлены законом, инспекторы не вправе не соблюдать принцип оперативности при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в-третьих, профилактический визит может быть проведен по инициативе контролируемого лица (что даст самому такому лицу возможность для своевременной оценки степени соблюдения обязательных требований).

Для решения этих задач соответствующие изменения могут быть внесены в положения Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а именно:

- пункт 8 статьи 37 «Ограничения и запреты, связанные с исполнением полномочий инспектора» изложить в следующей редакции:

«Инспектор не вправе:

...

8. ~~требовать от контролируемого лица представления документов, информации~~ **осуществлять контрольные (надзорные) действия** ранее даты начала проведения контрольного (надзорного) мероприятия;»;

- пункт 10 названной статьи 37 изложить в следующей редакции:

«Инспектор не вправе:

...

10. **превышать установленные сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий, а также не соблюдать принцип оперативности при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, установленный статьей 14 настоящего Федерального закона, в случаях, когда сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий не установлены настоящим Федеральным законом;**» *(напомним, что статья 14, к которой предлагается сделать отсылку, системно раскрывает принцип оперативности при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, устанавливая соответствующие требования⁵⁸⁰);*

⁵⁸⁰ А именно, предусматривает, что при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля контрольные (надзорные) мероприятия проводятся оперативно. Срок проведения контрольного (надзорного) мероприятия может быть продлен только в случаях и пределах, установленных федеральным законом. При определении срока проведения контрольного (надзорного) мероприятия учитываются такие обстоятельства, как достаточность и эффективность контрольных (надзорных) действий, минимизация взаимодействия должностных лиц контрольного (надзорного) органа с контролируемым лицом. При определении срока исполнения контролируемым лицом решения контрольного (надзорного) органа должны учитываться такие обстоятельства, как характер нарушений обязательных требований, степень и размер вреда (ущерба), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям в результате нарушений обязательных требований. При определении срока исполнения контролируемым лицом решения контрольного (надзорного) органа, связанного с расходованием денежных средств, контрольный (надзорный) орган дополнительно рассматривает вопрос об учете имущественного и финансового положения контролируемого лица.

- дополнить статью 52 «Профилактический визит» новой частью 10 следующего содержания:

«10. Профилактический визит может быть проведен по инициативе контролируемого лица. Заявление о проведении профилактического визита направляется контролируемым лицом в контрольный (надзорный) орган, который осуществляет его регистрацию и сообщает контролируемому лицу о дате проведения профилактического визита в соответствии с частью 5 настоящей статьи.» *(напомним, что согласно части 5 статьи 52, к которой предлагается сделать отсылку, о проведении обязательного профилактического визита контролируемое лицо должно быть уведомлено не позднее чем за **пять** рабочих дней до даты его проведения).*

Эти предлагаемые точечные, но весьма значимые изменения, позволят повысить эффективность соответствующих мероприятий, обеспечить еще большую степень защиты прав и интересов контролируемых лиц, а также в большей степени заинтересовать и вовлечь их в профилактику потенциально возможных нарушений.

2. Следующий предлагаемый нами блок точечных изменений в положения Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» можно в обобщенном виде охарактеризовать как направленный на развитие информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности, совершенствование параметров риск-ориентированного подхода, уточнение норм, касающихся категорий риска.

Представляется целесообразным:

- статью 19 «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» дополнить новой частью 8, предусматривающей следующие положения: **«Перечень объектов контроля с присвоенной категорией риска, который ведется в едином реестре видов контроля, является источником информации об объектах контроля и контролируемых лицах при внесении информации о плановых контрольных (надзорных) мероприятиях в единый реестр**

контрольных (надзорных) мероприятий. В отношении внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий и профилактических мероприятий указанный перечень объектов контроля также может являться источником соответствующей информации». Такие нормы, в частности, послужат большему сопряжению ЕРВК и ЕРКНМ в целях совершенствования информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности, четко определяют источник юридически значимой информации;

- из статьи 22 «Основы системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» на настоящем этапе представляется целесообразным **исключить** содержащуюся в части 7 норму, согласно которой «Положением о виде муниципального контроля может быть установлено, что система оценки и управления рисками при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля не применяется, если иное не установлено федеральным законом о виде контроля, общими требованиями к организации и осуществлению данного вида муниципального контроля, утвержденными Правительством Российской Федерации. В этом случае плановые контрольные (надзорные) мероприятия и внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия проводятся с учетом особенностей, установленных статьями 61 и 66 настоящего Федерального закона» (*напомним, что указанные статьи устанавливают правила, касающиеся соответственно организации проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий и организации проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий*); корреспондирующие изменения потребуются и в указанные статьи;

- одновременно статью 23 «Категории риска причинения вреда (ущерба) и индикаторы риска нарушения обязательных требований» целесообразно дополнить новой частью (структурно это может быть часть 1¹) следующего содержания: **«Отнесение объектов контроля к категориям риска предусматривается, если в рамках вида контроля проводятся плановые контрольные (надзорные) мероприятия. При этом отнесение объектов контроля к категориям риска также может быть предусмотрено в целях**

проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий и профилактических мероприятий.». Как нам видится, это позволит повысить эффективность внедрения и реализации начал риск-ориентированного подхода, что соответствует логике данного Президентом Российской Федерации поручения обеспечить подготовку следующего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности, предусмотрев, в частности, отмену контрольных (надзорных) мероприятий и проверок, проводимых в отношении субъектов предпринимательства, деятельность которых не относится к чрезвычайно высокой и высокой категориям риска причинения вреда, расширение применения риск-ориентированного подхода и внесение в законодательство Российской Федерации соответствующих изменений;

- в логике обеспечения эффективного использования функционала ЕРКНМ может быть внесено уточнение в часть 2 статьи 49 «Объявление предостережения», согласно которому предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований будет не «объявляться», как предусмотрено действующей редакцией нормы, а **формироваться и подписываться в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий**, и затем, так же как и согласно действующему порядку, направляться контролируемому лицу в порядке, предусмотренном названным Федеральным законом;

- в той же логике обеспечения эффективного использования функционала ЕРКНМ и удобства осуществления соответствующих юридически значимых действий целесообразно дополнить статью 64 «Решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия» положением о том, что **«если информация о профилактическом мероприятии, контрольном (надзорном) мероприятии подлежит учету в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, решение о проведении такого профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия принимается путем внесения и подписания соответствующей информации в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий»** (напомним, что статья 19 «Единый реестр

контрольных (надзорных) мероприятий» содержит требования по учету в ЕРКНМ ряда мероприятий, действий и решений, а также определенной информации);

- наконец, для обеспечения большей защищенности прав и законных интересов контролируемых лиц с задействованием функционала ЕРКНМ на текущем этапе развития цифровизации контрольно-надзорной деятельности следует проработать вопрос о том, чтобы отнести к перечню грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, который закреплен в части 2 статьи 91 «Недействительность результатов контрольного (надзорного) мероприятия», также следующее основание: **«отсутствие на документах, оформляемых контрольным (надзорным) органом, QR-кода, сформированного единым реестром контрольных (надзорных) мероприятий, обеспечивающего переход на страницу в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащую запись единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий о профилактическом мероприятии, контрольном (надзорном) мероприятии в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий, в рамках которого составлен документ, либо нанесение некорректного QR-кода»;**

- представляется также целесообразным и обоснованным установить конкретный рациональный срок, в течение которого должностное лицо контрольного (надзорного) органа в случае, если проведение контрольного (надзорного) мероприятия оказалось невозможным в связи с указанными в законе объективными причинами, принять решение о проведении в отношении контролируемого лица такого же контрольного (надзорного) мероприятия без предварительного уведомления контролируемого лица и без согласования с органами прокуратуры. На наш взгляд такой срок может составить три месяца, что позволит соблюсти баланс интересов контролируемого лица и требования оперативности проведения контрольных (надзорных) мероприятий. С учетом этого, как представляется, часть 11 статьи 65 «Общие требования к проведению

контрольных (надзорных) мероприятий» может быть изложена в следующей редакции:

«11. В случае, указанном в части 10 настоящей статьи, уполномоченное должностное лицо контрольного (надзорного) органа вправе **в течение трех месяцев с даты составления акта о невозможности проведения контрольного (надзорного) мероприятия** принять решение о проведении в отношении контролируемого лица такого же контрольного (надзорного) мероприятия без предварительного уведомления контролируемого лица и без согласования с органами прокуратуры» *(напомним, что в части 10 названной статьи предусматривается следующий случай: если проведение контрольного (надзорного) мероприятия оказалось невозможным в связи с отсутствием контролируемого лица по месту нахождения (осуществления деятельности), либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности контролируемым лицом, либо в связи с иными действиями (бездействием) контролируемого лица, повлекшими невозможность проведения или завершения контрольного (надзорного) мероприятия).*

Принятие перечисленных предлагаемых изменений, на наш взгляд, станет важным следующим логичным шагом по пути совершенствования и «донастройки» законодательно закрепленных механизмов контрольно-надзорной деятельности в русле тех тенденций, которые мы неоднократно уже обозначали на страницах настоящей работы.

3. Еще одно, по нашему убеждению, актуальное и перспективное направление – **усиление сочетания общественных и публично-властных элементов в рамках контрольно-надзорной деятельности**. Государственный и муниципальный контроль, осуществляемый со стороны органов публичной власти и их должностных лиц, должен предполагать довольно чуткую реакцию на общественные запросы, пожелания и мнения относительно путей его совершенствования. Интересны, например, рассуждения А.А. Клишаса, системно исследующего механизмы конституционного контроля, о том, что «хотя на органах конституционного судебного контроля, как на независимых органах,

осуществляющих охрану Конституции, объективно лежит позитивная ответственность за содержательное развитие своей компетенции, Конституционный Суд при формулировании собственных полномочий последовательно придерживался в своей практике принципа разумного самоограничения»⁵⁸¹. Эта идея – рациональное самоограничение – по некоторой аналогии может рассматриваться как актуальная и применительно к сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Во-первых, любой контроль не должен существовать и осуществляться ради самого себя, у него должны быть совершенно четкие конституционно обусловленные цели и задачи (что вполне однозначно прослеживается в современном регулировании контрольно-надзорной деятельности, особенно в свете становления и развития ее сервисной и партнерской модели). Во-вторых, контроль должен эволюционировать в рациональном и эффективном диалоге контролирующих и контролируемых лиц. Разумное самоограничение здесь имеет свое выражение в том, что контролирующие органы и должностные лица должны прислушиваться к мнениям и рациональным предложениям тех лиц, деятельность которых подлежит контролю с их стороны. В этом контексте представляется целесообразным **предложить в перспективе развивать** такой механизм, как **общественные слушания (или общественные обсуждения) с представителями бизнес-сообщества**, направленные на **профилактику нарушений** в рамках государственного и муниципального контроля и **выработку совместных обоснованных предложений** (как основы для принятия соответствующих правотворческих и организационных решений) по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и снижению излишней нагрузки на контролируемых лиц.

Отметим, что данное предложение возникло отнюдь не на пустом месте. Апробация соответствующего опыта в свое время имела место на достаточно серьезном уровне. Подобная работа по обсуждениям с предпринимательским сообществом как на федеральном (федеральными органами исполнительной

⁵⁸¹ *Клишас А.А.* О роли Конституционного Суда России в контексте его новых полномочий по предварительному конституционному контролю // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 5 (83). С. 11.

власти – с докладом в Правительство Российской Федерации), так и на региональном уровнях велась в предшествующие годы в рамках реализации механизмов, которые были заложены в Паспорте приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденном президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 года № 12).

Следует особо отметить, что подобная практика вызывала живой заинтересованный отклик у представителей предпринимательского сообщества, воспринималась ими как реально работающий механизм конструктивного диалога, имеющего, что важно, своевременный, предварительный характер и дающего им возможность быть услышанными на этапе, предваряющем принятие значимых решений.

С учетом изложенного, к подобному механизму нужно не просто вернуться, но и усовершенствовать его, в том числе обеспечить его надлежащее нормативное закрепление.

Подчеркнем, что это лежит в плоскости практической реализации вышеозначенного конституционно-правового принципа системного единства государственного, муниципального и общественного контроля.

4. Исключительно важное направление, обусловленное общегосударственной задачей скорейшей гармоничной интеграции новых субъектов Российской Федерации в правовую и финансово-экономическую системы нашей страны, – **это создание надлежащей нормативной правовой базы государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской области и Херсонской области.**

Соответствующая работа должна проводиться достаточно оперативно по следующим направлениям:

- определение на уровне федерального законодательства особенностей регулирования осуществления государственного контроля (надзора),

муниципального контроля и общественного контроля на территориях указанных субъектов Российской Федерации на необходимый переходный период;

- разработка и принятие соответствующих нормативных правовых актов указанных субъектов Российской Федерации, в чем органам государственной власти этих регионов должна быть оказана надлежащая методологическая, консультативная, информационная и иная необходимая поддержка;

- организационное встраивание соответствующих органов и должностных лиц указанных субъектов Российской Федерации, а также институтов гражданского общества, формирующихся и функционирующих на их территориях, в отлаженную систему взаимодействия с соответствующими федеральными государственными органами и общественными институтами.

Соответствующей работе должно быть уделено серьезное внимание с целью достаточно оперативного обеспечения гармонизации контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля в новых субъектах Российской Федерации с правовыми подходами, нормативным регулированием и организационными механизмами, существующими в нашей стране.

5. В рамках нового этапа реформы контрольно-надзорной деятельности необходимо внедрять, в частности, следующие ключевые подходы:

- в целях дальнейшего развития риск-ориентированного подхода наряду с существующими реестрами требований и проверок следует формировать **реестр инцидентов**, с помощью которого ориентировать на проведение профилактических мероприятий и проверок на тех объектах, где по объективным причинам (использование аналогичных материалов, технологий, из-за которых уже произошел инцидент) велик риск подобных негативных происшествий, нарушений;

- для каждого нарушения следует создавать **систему профилактики, выявления и предотвращения нарушений**. Представляется, что в ряде сфер (на ряде объектов) обязательные профилактические визиты должны полностью заменить плановые проверки;

- по всем видам контроля следует создавать **карты рисков**, которые будут служить для бизнеса сигналами относительно того, что является добросовестным поведением;

- следует проработать предоставление возможности заключения **соглашений между контрольными органами и бизнесом об исправлении нарушений**. В результате предприниматели будут расходовать деньги на устранение недочетов, а не на уплату штрафа, что в конечном итоге даст более позитивный эффект для национальной экономики и социальной сферы.

Переходя к **долгосрочной перспективе**, отметим, что исключительно важной и заслуживающей предметного обсуждения нам видится **задача выведения регулирования в рассматриваемой сфере на качественно новый системный уровень**.

Ракурс нашего исследования через призму конституционно-правовой концепции развития этой деятельности в контексте общего совершенствования государственного и муниципального управления предполагает моделирование дальнейших перспектив серьезного повышения уровня государственного внимания и, соответственно, системного развития регулирования контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля в стране.

С учетом этого, на наш взгляд, в конституционно-правовой плоскости целесообразна и обоснована постановка вопроса о следующих направлениях совершенствования нормативной основы государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

1. На концептуальном уровне важна проработка вопроса о дальнейшем **совершенствовании конституционного регулирования**. К примеру, еще в 2007 году мы писали о целесообразности внесения поправки в Конституцию Российской Федерации, которая установила бы конституционные основы для парламентского контроля⁵⁸². Отрадно, что в 2020 году при внесении комплексных

⁵⁸² См.: *Спиридонов А.А.* Институт парламентских расследований: новелла российского законодательства или правовая коллизия? // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 1. (4). С. 67.

При этом особое внимание обращалось на такую форму парламентского контроля, как парламентское расследование (см. подробнее: *Спиридонов А.А.* Общие принципы проведения парламентских расследований в Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // Российская юстиция.

изменений в Конституцию Российской Федерации произошло именно такое закрепление: было прямо установлено, что Совет Федерации и Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы. Б.С. Эбзеев справедливо назвал конституирование парламентского контроля, предусмотренного статьей 103¹ Конституции Российской Федерации, имеющим «принципиальное значение»⁵⁸³. В свою очередь в настоящее время полагаем обоснованным и актуальным ставить вопрос о **проработке подходов к закреплению в Конституции Российской Федерации ключевых базовых положений о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном контроле** (не форсируя события, но осознавая перспективность этого вопроса). Представляется, что в перспективе, в случае проведения когда-либо очередного этапа совершенствования конституционного текста, важно проработать вопрос о закреплении таких базовых положений, например, в рамках главы 3 Конституции Российской Федерации.

Думается, что структурно и логически оправдано они могли бы быть сгруппированы и включены, например, **в качестве новой статьи 75² Конституции Российской Федерации**, поскольку, во-первых, ряд весьма важных системных изменений в 2020 году был внесен структурно именно в главу 3 Конституции Российской Федерации, и эта практика могла бы быть продолжена, во-вторых, в статьях с 74 по 75¹ Конституции сформулирован ряд важных гарантийных положений финансово-экономического и социального характера, и нормы о контроле могли бы стать важной конституционной гарантией обеспечения реализации этих положений, равно как и других конституционных принципов и норм.

Для обсуждения можно предложить следующие **базовые положения**, которые (не претендуя на окончательность предлагаемой здесь редакции, поскольку конституционные положения должны прорабатываться предметно и

2007. № 3. С. 11 – 16), что в настоящее время сохраняет свою актуальность, и можно прогнозировать, на наш взгляд, что этот институт ждет дальнейшее эффективное развитие.

⁵⁸³ Эбзеев Б.С. Актуализация Конституции России: собирательный образ поправок Президента РФ В.В. Путина и новые смыслы Основного Закона // Государство и право. 2020. № 4. С. 16.

всесторонне на момент их включения в текст Конституции) могли бы войти в вышеуказанную предлагаемую статью:

- 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.

2. Также стоит упомянуть, что в свое время при работе над обновляемой законодательной базой контрольно-надзорной деятельности, в которой автор настоящих строк принимал активное участие, дискутировалась идея о возможной кодификации законодательных норм о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле. Хотя было принято иное решение по оформлению соответствующего законодательного материала, от самой этой идеи отказываться в принципе, на наш взгляд, не стоит. В дальнейшей перспективе, после накопления существенного опыта правоприменения и его всестороннего анализа, как представляется, можно будет вернуться к идее о кодификации – о создании, условно, *Контрольного кодекса* или *Контрольно-надзорного кодекса* с целью придать нормативной базе контрольно-надзорной деятельности еще большую системность и стабильность.

3. С учетом того, что в рамках избранных нами методологических подходов при разработке конституционно-правовой концепции развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля мы исследуем такое развитие в рамках совершенствования государственного и муниципального управления в Российской Федерации в целом, целесообразно рассматривать системное развитие законодательства о контрольно-

надзорной деятельности во взаимосвязи с проработкой смежного законодательства, касающегося столь же важных и многогранных институтов, относящихся к функционированию публичной власти.

Одним из таких институтов, который в настоящее время заслуживает особого внимания, является **разрешительная деятельность**.

В научных исследованиях отмечается, что «с помощью разрешительной системы обеспечивается безопасность общества, государства, охрана прав и свобод, нравственности, здоровья населения и окружающей среды, регулирование границ дозволенности и недозволенности в сфере хозяйственной и предпринимательской деятельности, защита внешнеэкономических интересов России», а также формулируется следующий подход к дефиниции: «можно в доктринальном плане определить разрешительную систему как установленную государством совокупность административно-правовых норм и предписаний, регламентирующих порядок предоставления разрешений на осуществление дозволенной деятельности (действий) или на охраняемые объекты разрешительной системы; надзор за соблюдением условий и правил разрешительной системы; принятие мер административного воздействия в отношении нарушителей правил разрешительной системы»⁵⁸⁴.

Несомненно, разрешительная деятельность концептуально тесно примыкает к контрольно-надзорной деятельности и весьма гармонично вписывается в сферу сопряжения конституционно-правовой и административно-правовой материи. Неслучайно в ходе административной реформы в ее широком смысле и реформы контрольно-надзорной деятельности, описанной нами на страницах настоящей работы, параллельно предпринимались практические шаги по проработке обновленной законодательной базы разрешительной деятельности.

Позволим себе упомянуть, что в рамках законопроектных наработок имел место подготовленный текст проекта федерального закона об основах

⁵⁸⁴ Разрешительная система в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: «ИНФРА-М», 2015. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

разрешительной деятельности в Российской Федерации, в соответствии с которым, в частности, предлагалось:

- сформулировать развернутую легальную дефиницию разрешительной деятельности, закрепив, что разрешительная деятельность характеризуется следующими признаками:

1) деятельность (действия), осуществляемая (осуществляемые) в рамках разрешения, связана (связаны) с наличием возможного вреда (ущерба) или опасности жизни, здоровью людей, нравственности, правам и законным интересам граждан и организаций, животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, иным охраняемым законом ценностям (далее – охраняемые ценности);

2) получение разрешения направлено на предупреждение возможного вреда (ущерба) или опасности охраняемым ценностям и (или) снижение риска возникновения возможного вреда (ущерба) или опасности охраняемым ценностям;

3) предполагает оценку разрешительным органом соответствия гражданина (физического лица) или организации разрешительным требованиям;

4) в случае получения разрешения гражданину (физическому лицу) или организации предоставляется право осуществлять определенную деятельность или совершить действие (действия);

5) при осуществлении разрешительной деятельности без разрешения следует ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Весьма примечательно и ценно то, что предполагалось закрепить принципы организации и осуществления разрешительной деятельности⁵⁸⁵.

⁵⁸⁵ Среди них следующие:

- принцип законности, который означает, что разрешительная деятельность осуществляется на основании и в соответствии с законодательством в сфере разрешительной деятельности;

- принцип недопустимости злоупотребления правом, который означает, что физические лица и организации, а также разрешительные органы не могут пользоваться своими правами в целях неправомерного ограничения конкуренции, причинения ущерба третьим лицам, создания преимуществ для отдельных участников правоотношений в процессе получения разрешения;

- принцип компетентности разрешительных органов, который означает, что разрешительная деятельность проводится разрешительными органами, их должностными лицами и (или) экспертными организациями и (или) экспертами, обладающими специальными знаниями, умениями, навыками и ресурсами, необходимыми для осуществления данной деятельности;

Идейно и концептуально предлагаемое регулирование весьма близко соответствующим положениям, заложенным в законодательство о государственном и общественном контроле.

Рассматривался также вопрос о том, чтобы сформулировать определение по своей сути видового (по отношению к более общему, родовому) понятия **разрешительный контроль**, под которым предлагалось понимать государственный контроль (надзор) или муниципальный контроль за соблюдением обладателем разрешения функциональных разрешительных требований в ходе осуществления деятельности или совершения действия (действий), являющихся объектом разрешительной деятельности, осуществляемые в рамках предусмотренного законодательством Российской Федерации вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Представляется, что в перспективе целесообразно было бы **вернуться к проработке вопроса о принятии Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации»** и обеспечении его системной взаимосвязи с законодательством в сфере контрольно-надзорной деятельности, что также могло бы способствовать решению задачи повышения качества государственного и муниципального управления в стране и укрепления тем самым конституционного строя России.

4. Также в долгосрочной перспективе может быть поднят, всесторонне проработан и решен вопрос о **разработке и принятии на федеральном уровне нового документа стратегического планирования** в рассматриваемой сфере,

- принцип информационной открытости, означающий доступность для физических лиц и организаций сведений о разрешительной деятельности, о разрешительных требованиях, которые они должны соблюдать, о правах и обязанностях разрешительных органов, их должностных лиц, за исключением информации, доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- принцип обусловленности разрешительной деятельности рисками, который означает, что введение разрешительной деятельности и выбор ее формы возможны исключительно в целях предотвращения вреда (ущерба) жизни, здоровью людей, нравственности, правам и законным интересам граждан и организаций, животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, иным охраняемым ценностям, обороне страны и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением гражданами (физическими лицами), организациями определенной деятельности или с совершением ими определенного действия (действий);

- принцип недопустимости требовать разрешение, не предусмотренное законодательством в сфере разрешительной деятельности, который означает, что органы публичной власти не вправе требовать от физических лиц и организаций наличия разрешения или прохождения разрешительной процедуры для осуществления деятельности или совершения действий, если это не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации, а осуществление в этом случае деятельности или совершение действий не может повлечь ответственность за получение разрешения.

который мы можем предварительно условно обозначить как **Стратегию повышения эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации до 2035 года**. Цели, задачи, принципы и механизмы, сформулированные в рамках подобного документа, могли бы дать мощный импульс к системному долгосрочному развитию контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля.

5. Осуществляя системное моделирование комплекса возможных правотворческих и организационно-управленческих решений в исследуемой сфере, позволим себе высказать мысль о том, что дальнейшая реформа контрольно-надзорной деятельности во взаимосвязи с иными важными направлениями административной реформы и в целом совершенствования организации и функционирования единой системы публичной власти в Российской Федерации в перспективе выведет государственное и муниципальное управление, а также диалог гражданского общества и публичной власти на качественно новый, более прогрессивный уровень. Это дает, по крайней мере в научно-теоретической плоскости, все основания задуматься о дальнейших перспективах развития законодательной базы, служащей повышению качества государственного и муниципального управления, возможно, даже о **разработке и принятии комплексного системообразующего законодательного акта об обеспечении совершенствования государственного и муниципального управления в Российской Федерации**.

Отметим, что в трудах исследователей имеются весьма серьезные и заслуживающие внимания наработки в части возможного содержания подобного акта. Так, весьма авторитетным коллективом авторов в составе В.Н. Южакова, Э.В. Талапиной, Е.И. Добролюбова и Ю.А. Тихомирова была подготовлена монография с наименованием «Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления», в которой, согласно авторской аннотации «представлен основной результат исследования состояния и перспектив развития законодательного регулирования государственного

управления в Российской Федерации... – инициативный проект федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации»... Проект подготовлен на основе ранее опубликованной концепции и является первой попыткой системного правового регулирования государственного управления в современной России. Законопроект определяет требования к целям, задачам и порядку осуществления государственного управления, призванные обеспечить повышение его качества — обоснованности, результативности и эффективности»⁵⁸⁶. Названные авторы резонно подчеркивают, что «задача повышения качества государственного управления по-прежнему остается одной из главных задач, стоящих перед российским государством» и отмечают в качестве существенного негативного фактора «отсутствие основополагающего закона, определяющего главные принципы и требования к качеству государственного управления»⁵⁸⁷.

В указанном издании представлена концепция, структура и предполагаемое содержание проекта федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации».

Соглашаясь с названными авторами в том, что постановка вопроса о разработке и принятии подобного законодательного акта весьма важна, вместе с тем отметим, что в России государственное управление в настоящее время осуществляется на достаточно высоком качественном уровне, и мы наблюдаем его постоянное развитие, в том числе соотносимое и соизмеримое с новыми вызовами и угрозами, непростыми реалиями геополитической и внешнеэкономической ситуации. Ввиду этого формулировка «обеспечение качества» может быть потенциально воспринята, как предполагающая негативную оценку — недостатка, а то и вовсе отсутствия качества государственного управления в стране, с чем согласиться нельзя. Примечательно, что сами авторы ранее предлагали к рассмотрению также и другой вариант

⁵⁸⁶ См.: Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

⁵⁸⁷ Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. С. 10, 12.

наименования, отмечая: «должен быть разработан федеральный закон «Об основах государственного управления в Российской Федерации»⁵⁸⁸.

Мы же в свою очередь полагаем, что в самом наименовании предлагаемого нового системного законодательного акта, а также в его ключевых положениях, прежде всего в представляющих особый конституционно-правовой интерес нормах-целях, нормах-принципах и нормах-дефинициях должна быть четко отражена ориентированность именно на **совершенствование** государственного и муниципального управления, что позволит, признавая уже достигнутый уровень качества, распространить позитивный эффект нового регулирования на долгосрочную перспективу (в сочетании с последующим принятием соответствующих адресных документов стратегического планирования). Напомним, что весьма показательный пример использования понятия совершенствования нам дает 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»⁵⁸⁹. Считаем, что обозначенная им традиция может быть продолжена путем принятия базового Федерального закона с наименованием **«О совершенствовании государственного и муниципального управления в Российской Федерации»**.

⁵⁸⁸ Южаков В.Н., Талапина Э.В., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Концепция федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации. В издании: Государственное управления: в поисках результативности: сб. науч. Статей / под науч. ред. Д.М. Буташина и А.В. Сороко. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 235.

⁵⁸⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

5.3. Перспективы развития организационных механизмов и правоприменительной практики в сфере государственного и общественного контроля с позиций современного российского конституционализма

Определившись с ключевыми направлениями дальнейшего законодательного развития в исследуемой сфере, обратимся к перспективам развития организационных механизмов и правоприменительной практики в сфере государственного и общественного контроля.

Необходимо подчеркнуть, что работа по развитию механизмов в указанной сфере на государственном уровне постоянно продолжается – в рамках новой культуры государственного управления. Так, принято Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2023 года № 332-р, которым в целях координации и выработки совместных решений по вопросам достижения ключевых результатов и эффектов инициативы социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года «Государство для людей», включенной в перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 года № 2816-р, а также в целях достижения значений показателей и результатов федерального проекта «Государство для людей» направления «Развитие государственного управления» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» образована межведомственная рабочая группа по внедрению клиентоцентричности в государственное управление и утвержден ее весьма репрезентативный состав⁵⁹⁰. В состав названной рабочей группы вошел и автор настоящих строк, который также был и в числе разработчиков паспорта федерального проекта «Государство для людей». Эта рабочая группа призвана обеспечивать выработку, согласование и утверждение решений, в частности, по вопросам:

⁵⁹⁰

внедрения принципов и стандартов клиентоцентричности в деятельность федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов субъектов Российской Федерации;

формирования и обеспечения соответствия принципам и стандартам клиентоцентричности перечня приоритетных жизненных ситуаций, а также входящих в него функций, услуг (сервисов);

реализации планов-графиков («дорожных карт») и иных документов, направленных на обеспечение соответствия государственных функций, услуг (сервисов) принципам и стандартам клиентоцентричности;

актуализации методики проведения оценки уровня соответствия принципам и стандартам клиентоцентричности.

Все это свидетельствует о **теснейшем системном сопряжении развития контрольно-надзорной деятельности с общим вектором совершенствования государственного управления на принципах философии «государства для людей».**

Достигнутые за последние годы результаты весьма показательны и свидетельствуют о существенном совершенствовании правоприменительной практики в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Достаточно упомянуть⁵⁹¹, например, что после принятия Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» количество проверок ежегодно снижается. В 2022 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» 240,7 тысяч проверок исключено, из которых 181,1 тысяча (75,2 %) – плановые, 59,6 тысяч (24,8 %) – внеплановые. При этом количество проверок бизнеса в 2022 году составило менее половины всех проведенных проверок (144,5 тыс. или 42,7 %).

⁵⁹¹ Здесь и далее статистическая информация приведена по данным Минэкономразвития России.

Показательна и динамика контрольных мероприятий в разрезе контролирующих органов. Половина всех контрольных мероприятий в 2022 году (от числа мероприятий на всех уровнях) приходится на долю всего двух ведомств – Роспотребнадзора и МЧС России, что обусловлено тем, что у них больше всего объектов контроля.

Следует особо подчеркнуть, что одна из наиболее заметных тенденций 2022 года – стремительный рост использования инструментов профилактики после введения моратория на проверки, в том числе профилактических визитов. Впервые профилактические визиты превысили проверки. Всего в 2022 году проведено 557,3 тыс. профилактических визитов.

Также важно, что в 2022 году отмечен устойчивый рост числа обращений, поступающих посредством системы досудебного обжалования – всего 9 071 (для сравнения: в 2021 году с июля по декабрь поступило 1 418 обращений). После некоторого снижения потока обращений в апреле-мае после введения моратория на проверки рост восстановился, а среднемесячное их количество с октября 2022 года превысило 1 тысячу.

В 2022 году количество проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства существенно сократилось – проведено 108,3 тыс. проверок (для сравнения: в 2020 году – 159 тыс., в 2021 – 305,5 тыс.), в том числе в отношении микропредприятий – 65,3 тыс., малых предприятий – 33,7 тыс., средних предприятий – 9,3 тыс. На долю федеральных органов приходится 36,4 % всех проверок субъектов МСП, региональных – 60,4 %, на муниципальных – 3,2 %.

По оценке РСПП, плотность контрольно-надзорной деятельности в 2022 году была на минимальном историческом уровне с начала наблюдений.

Все это подводит нас к мысли о том, что в настоящее время, с учетом накопленного колоссального опыта преобразований и выстраивания практических механизмов в исследуемой сфере, уже является своевременным, обоснованным и целесообразным приступить к моделированию перспективных организационно-управленческих решений, принятие и реализация которых «возвести в

следующую степень» эффективность системы организации контрольно-надзорной деятельности в стране.

Во-первых, в случае реализации изложенных в предыдущем параграфе предложений в рамках долгосрочной перспективы, то есть существенного повышения уровня и системности концептуализации прорывных задач контроля и регулирования контрольно-надзорной деятельности, возможно было бы взглянуть в практическом ракурсе на вопрос о целесообразности совершенствования государственного управления самой контрольно-надзорной деятельностью путем **создания профильного федерального органа исполнительной власти (а именно – министерства), осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля и содействия развитию общественного контроля.**

Как нам представляется, с учетом значимости соответствующей сферы, такой орган должен иметь статус именно **министерства**. Напомним, что в соответствии с пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵⁹² федеральное министерство, в частности:

- является федеральным органом исполнительной власти, **осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию** в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности;

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации **самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности**, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными

⁵⁹² Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

При этом под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

При моделировании статуса и компетенции такого министерства, на наш взгляд, уместно вспомнить, например, опыт Советского Союза, где существовал сначала (с 1940 года) Народный комиссариат государственного контроля СССР, впоследствии (в 1946 году) преобразованный в Министерство государственного контроля СССР (Мингоскон СССР), которое просуществовало до 1957 года, или обратиться к опыту КНР, где схожее ведомство прошло подобный путь в конце 1940-х – 1950-х годах, затем было воссоздано в конце 1980-х годов и функционировало как Министерство контроля Китайской Народной республики. Безусловно, мы не призываем просто копировать те или иные организационно-функциональные подходы из советской или зарубежной практики, однако иметь в виду опыт деятельности министерств контроля весьма важно для принятия возможных системных решений в дальнейшем.

На такое министерство, которое выступило бы своего рода «точкой сборки», можно было бы, в частности, **возложить функции** по:

- координации деятельности других федеральных органов исполнительной власти по организации государственного контроля (надзора) в установленных сферах, включая оказание им необходимого методологического содействия;
- организации деятельности по совершенствованию информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности, включая развитие архитектуры ее цифровой среды, планирование и осуществление

мероприятий в сфере цифровизации контрольно-надзорной деятельности (во взаимодействии с Минцифры России);

- осуществления, правовой, методологической и информационной поддержки органов местного самоуправления в вопросах организации и осуществления муниципального контроля;

- оказания правового, информационного, технологического и методологического содействия субъектам общественного контроля в вопросах осуществления и развития общественного контроля в Российской Федерации;

- проведения на постоянной основе работы по содействию организации мероприятий по обучению, переподготовке, повышению квалификации государственных и муниципальных служащих, служебные обязанности которых связаны с участие в осуществлении соответственно государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, представителей субъектов общественного контроля, участвующих в непосредственном осуществлении общественного контроля (во взаимодействии с Минобрнауки Российской Федерации);

- проведения на постоянной и регулярной основе работы по обсуждению с представителями предпринимательского, экспертного сообществ, субъектов общественного контроля актуальных вопросов дальнейшего развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля, общественного контроля;

- подготовки обоснованных предложений Правительству Российской Федерации и Президенту Российской Федерации по вопросам дальнейшего развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля, общественного контроля.

Представляется, что в перспективе появление такого федерального органа исполнительной власти могло бы дать существенный позитивный эффект в повышении эффективности и результативности функционирования всей системы организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в нашей стране.

Одной из важных задач подобного органа должна являться **дальнейшая системная работа по координации контрольно-надзорной деятельности в целях максимального устранения дублирования любых функций и процедур при осуществлении такой деятельности**. Отметим, что и в настоящее время такая работа проводится на достаточно системной основе, и в перспективе ей также должно уделяться самое серьезное внимание с целью недопущения чрезмерной контрольной нагрузки на подконтрольных лиц с тем, чтобы их правомерная деятельность не была ни в коей мере затруднена излишним административным воздействием.

Во-вторых, важным перспективным вектором считаем **совершенствование индикаторов риска при проведении внеплановых проверок**.

Поскольку ориентирование на важность рациональной донастройки именно внеплановых проверок в настоящее время является предметом пристального внимания, в рамках риск-ориентированного подхода должны быть эффективно усовершенствованы показатели соответствующих рисков.

По словам Статс-секретаря – заместителя Министра экономического развития Российской Федерации А.И. Херсонцева, «в перспективе появится треугольник управления рисками. О чем речь: сейчас у нас есть реестр контрольно-надзорных мероприятий, реестр обязательных требований, которые мы наполняем. Система учета инцидентов станет третьим элементом, варианты его формирования могут быть разные. Надо понимать, что многие ведомства учитывают свои инциденты и сейчас, поэтому работа развернется не с нуля. По закону все федеральные ведомства должны были принять и утвердить индикаторы риска нарушения обязательных требований для своих видов контроля и использовать их как основания для внеплановых проверок. Поясню, что такое индикатор риска. Это признаки того, что на объекте контроля с высокой долей вероятности допущены нарушения или они могут произойти», при этом приведен весьма показательный пример, наглядно показывающий суть индикатора риска: «по мнению МЧС, неоднократное ложное срабатывание пожарной сигнализации

может указывать не только на неисправность оборудования, но и в целом на наличие проблем с соблюдением требований пожарной безопасности»⁵⁹³.

Также указано, что формально «утверждено 187 индикаторов риска, но на практике на их основании проведено всего 520 проверок, то есть из 340 тыс. лишь 520 по индикаторам»⁵⁹⁴. Статистика довольно показательна и свидетельствует о том, что ориентированность на индикаторы риска в правоприменительной практике и организационных механизмах контрольно-надзорной деятельности следует повышать.

Ввиду этого в рамках отмеченного нами важного вектора федеральным органам исполнительной власти необходимо провести работу по своевременной и эффективной актуализации индикаторов рисков в соответствующих сферах. Координирующую роль здесь целесообразно сыграть Минэкономразвития России (в перспективе же, в случае реализации предыдущего нашего предложения, соответствующей работой по совершенствованию может заняться новое министерство).

В-третьих, с учетом обобщения практики контрольно-надзорной деятельности за 2022 год и предшествующие годы необходимо проработать конкретные решения по улучшению контроля в различных сферах.

Например, в сфере строительного надзора (включая строительный, экологический и контроль за объектами культурного наследия) в целях решения задачи совершенствования процедур проверок стоило бы проработать вопрос о создании отдельных мероприятий «выездное обследование» и «дистанционное обследование». Возможное перспективное решение также может лежать в плоскости изменения процедуры проведения проверки, состоящего в том, чтобы не считать проверкой промежуточные этапы, а считать только одну итоговую проверку (с большим сроком проведения) на один строящийся объект.

⁵⁹³ См.: «Нужно найти баланс между интересами бизнеса и запросом на безопасность». Алексей Херсонцев о механике разворота государства лицом к людям. Материал на сайте «Коммерсантъ» от 25 января 2023 года. Электронный ресурс. <https://www.kommersant.ru/doc/5784490>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.

⁵⁹⁴ Там же.

Подобные точечные предложения по совершенствованию должны быть выработаны, обсуждены и запущены в реализацию по различным видам контроля (надзора).

В-четвертых, следует предметно проработать вопрос об **усилении элементов общественного контроля в рамках механизмов государственного и муниципального контроля**, исходя из их системного единства с конституционно-правовой точки зрения.

Таким вектором может стать внедрение широких практик **участия представителей общественности (например, общественных инспекторов) 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**.

Имеются довольно интересные примеры развития соответствующих механизмов на региональном уровне. Так, весьма успешно внедряются подобные элементы в Московской области. К примеру, принят Приказ руководителя Госжилинспекции Московской области от 19 августа 2022 года № 59 «Об утверждении Положения об общественных жилищных инспекторах регионального государственного жилищного контроля (надзора) на территории Московской области и Порядка приема общественных жилищных инспекторов регионального государственного жилищного контроля (надзора) на территории Московской области и прекращения их деятельности»⁵⁹⁵. В соответствии с утвержденным Положением, в качестве **общественных жилищных инспекторов**

⁵⁹⁵ Официальный сайт Главного управления Московской области «Государственная жилищная инспекция Московской области» <http://gzhi.mosreg.ru>, 29.08.2022.

принимаются граждане, изъявившие желание оказывать содействие при осуществлении Госжилинспекцией Московской области **регионального государственного жилищного надзора**, и привлекаемые к сотрудничеству на добровольной, гласной и безвозмездной основе в порядке, установленном названным Положением. Общественные жилищные инспекторы не являются должностными лицами Госжилинспекции Московской области и не обладают правами должностных лиц Госжилинспекции Московской области. Основными задачами общественного жилищного инспектора являются: 1) содействие Госжилинспекции Московской области в осуществлении ее задач; 2) оказание консультативной помощи гражданам в защите их законных прав и интересов по вопросам использования и сохранности жилищного фонда, в том числе жилых помещений, их использования и содержания, использования и содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме; 3) оказание содействия Госжилинспекции Московской области по выявлению нарушений лицами, осуществляющими управление многоквартирным домом, обязательных требований. Общественный жилищный инспектор в пределах своих полномочий имеет, в частности, права:

проводить мониторинг по соблюдению обязательных требований, определенных в названном Положении;

принимать участие в разъяснительных мероприятиях, проводимых Госжилинспекцией Московской области, в подготовке и распространении информационных материалов;

проводить информационную работу среди населения по вопросам разъяснения жилищных прав и обязанностей граждан на основании методических и информационных материалов Госжилинспекции Московской области;

присутствовать при проверках, проводимых должностными лицами Госжилинспекции Московской области;

представлять предложения по совершенствованию надзорной и контрольной деятельности Госжилинспекции Московской области.

Это – лишь один пример, но он весьма современен, актуален и достаточен чтобы продемонстрировать: налицо довольно **четкое сопряжение общественных начал и государственного контроля (надзора) – представители общественности, по сути, полноценно участвуют в государственной контрольно-надзорной деятельности**, причем наделены и правом вносить конструктивные предложения по ее совершенствованию. Представляется, что в дальнейшем **подобные механизмы должны получить большее распространение и развитие также и на федеральном уровне.**

В-пятых, целесообразно продумать и дальнейшее внедрение **общественных слушаний** как по содержанию, так и по актуальным направлениям развития контрольно-надзорной деятельности. Подобные слушания (обсуждения) целесообразно было бы организовывать не только с представителями бизнес-сообщества, но и с представителями субъектов общественного контроля – общественных палат, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, при законодательных и исполнительных органах субъектов Российской Федерации, а также общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, групп общественного контроля и иных организационных структур общественного контроля. В таком случае можно было бы, на наш взгляд, **ожидать синергетического эффекта от продуктивного обмена опытом, накопленным в рамках как государственного, так и общественного контроля.** Обоснованные предложения представителей общественности по внедрению общественных элементов в государственную контрольно-надзорную деятельность, в муниципальный контроль, по выработке новых подходов к развитию контроля и надзора могли бы быть весьма ценны.

В-шестых, говоря о позитивных примерах из регионов, подчеркнем, что очень важно ориентироваться, в том числе на **тиражирование успешных региональных практик, включая их анализ на предмет применимости на федеральном уровне с целью последующего распространения в масштабах страны.** Так, весьма интересные с практической точки зрения организационные

подходы в сфере контрольно-надзорной деятельности демонстрирует опыт города Москвы. В частности, заслуживает особого внимания опыт организации систем дистанционного контроля, в рамках которого, в том числе успешно задействованы такие инструменты как 213 000 камер городской системы видеонаблюдения, беспилотные летательные аппараты, машинное зрение для сканирования повреждений дорожного полотна, состояния дорожных знаков и разметки, искусственный интеллект для обработки нарушений, система ГЛОНАСС, RF-ID-радиометки на элементах городского хозяйства, 3D-модель города, лазерная система измерителей LIDAR. Неоспоримыми преимуществами дистанционного контроля являются: всеобъемлющий мониторинг объектов контроля, предотвращение ущерба при помощи автоматических систем реагирования на возникновение опасности, определение зоны риска без участия человека, дистанционное получение информации для анализа и обработки состояния объектов контроля в автоматическом режиме, минимизация ручного труда, экономия времени, исключение ошибок в документах, высокая скорость принятия необходимых управленческих решений.

Также в Москве развиты **сервисы для бизнеса Единой цифровой платформы контрольно-надзорной деятельности Москвы**, гибкая и адаптивная система для взаимодействия с бизнесом:

чат с сотрудниками контрольно-надзорных органов:

чат с контрольно-надзорными органами в формате вопрос-ответ (реализована возможность задать вопрос с получением ответа в личный кабинет пользователя);

онлайн-калькулятор оценки вероятности нарушений:

опросник по обязательным требованиям, оценка которых осуществляется в рамках контроля (по прохождении опроса предприниматель получает набор рекомендаций для устранения нарушений);

единый цифровой профиль:

агрегатор информации обо всех видах деятельности контролируемого лица, его объектах контроля.

В разработке находятся такие сервисы как:

подбор обязательных требований:

подбор и просмотр полного перечня обязательных требований в зависимости от специфики бизнеса с активными ссылками на правовые акты, закрепляющие такие обязательные требования;

онлайн-калькулятор категории риска:

расчет категории риска объектов контроля исходя из ответов контролируемого лица на контрольные вопросы, а также сведений, содержащихся в его цифровом профиле.

Также следует упомянуть, что опыт Тульской области, о котором мы подробно писали в предыдущих главах настоящей работы⁵⁹⁶, был в свое время (2013 – 2014 годы) рекомендован профильной правительственной комиссией для использования другими регионами (автор настоящих строк был разработчиком соответствующих методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации по внедрению механизмов открытого правительства) и, на наш взгляд, по сей день достоин того, чтобы быть масштабированным на федеральном уровне и распространяться во многих субъектах Российской Федерации.

Представляется, что подобные, во многом **передовые региональные решения заслуживают практического рассмотрения на предмет их последовательного масштабирования по всей стране.**

В-седьмых, в плане существенных организационных решений следует обратить взгляд на повышение практических возможностей и удобных доступных решений и сервисов в сфере общественного контроля, развитие которого в стране не должно отставать от совершенствования государственного и муниципального контроля.

⁵⁹⁶ Напомним, речь идет, в частности, о государственной программе Тульской области «Информационное общество Тульской области», включавшей весьма передовые широкие механизмы комплексного развития современного информационного общества в регионе, а также о наших авторских разработках программных продуктов, служащих цифровому обеспечению практического внедрения идей открытого управления в ряде важных сфер государственно-общественной жизни и социально-экономического развития региона, получивших оформление в качестве запатентованных программ для ЭВМ (свидетельства приведены в приложении к настоящей работе) для использования в рамках сервисов электронной системы Правительства Тульской области «Открытый регион 71», – «Мероприятия региона», «Открытый регион 71», «Дорожная сеть региона», «Народный бюджет региона», «Мобильный регион FORIOS», «Жилой фонд региона», «Мобильный регион FORAND»).

Мы исходим из важного принципа регулирования общественного контроля, который сформулирован нами как *принцип расширения возможностей для общественного контроля* и который состоит, на наш взгляд, в том, что государство, прежде всего, в лице законодателя должно, последовательно совершенствуя правовое регулирование общественного контроля, предоставлять новые возможности (включая удобные и доступные сервисы, цифровые решения и т.п.) для более эффективной реализации гражданами и их объединениями, институтами гражданского общества механизмов общественного контроля в различных сферах.

Нельзя не согласиться с С.А. Авакьяном в том, что «общественный контроль традиционно считается необходимым средством влияния на публичную власть, способствует эффективной деятельности государственных и муниципальных органов, а порой и воздействует в целом на организацию, структуру власти, на противодействие коррупции»⁵⁹⁷. С.В. Степашин столь же справедливо отметил: «именно противодействие коррупции может стать тем смысловым стержнем, вокруг которого консолидируются усилия всех государственных органов, бизнеса, общественных институтов, граждан как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях», подчеркнув: «борьба с коррупцией – наша общая задача. Фактически речь идет о негласном Общественном договоре, своеобразном государственно-частном партнерстве»⁵⁹⁸. При этом противодействие коррупции – лишь одна из весьма значимых сфер, в которых усилия институтов гражданского общества в рамках общественного контроля способны дать мощный системный позитивный эффект для всего общественного и государственного развития в современной России. В целом следует исходить из понимания того, что качественное развитие конструктивного общественного контроля прямо коррелирует с повышением качества и эффективности государственного и муниципального управления, служит

⁵⁹⁷ Авакьян С.А. Об эффективности общественного контроля в Российской Федерации. В сборнике: Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Т.Н. Михеева. Йошкар-Ола: Марийский государственный университет, 2016. С. 8.

⁵⁹⁸ Степашин С.В. Общественный контроль: новая форма государственно-частного партнерства. Тезисы выступления на конференции 20 сентября 2012 г. // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4. С. 4.

совершенствованию системы гарантий прав и свобод личности, прав и законных интересов российского бизнеса и некоммерческих организаций, что будет иметь позитивные последствия для социально-экономического развития страны.

Для роста качества общественного контроля следует предоставить новые инструменты, в том числе в рамках цифровизации и повышения информационной открытости в соответствующей сфере. Весьма актуальной перспективой в этой сфере нам видится создание единого (всероссийского) интернет-портала общественного контроля в Российской Федерации. В рамках такого портала должна быть обеспечена реальная возможность для граждан и институтов гражданского общества обращать внимание субъектов общественного контроля, а также должностных лиц соответствующих органов публичной власти на те проблемы, которые вызывают реальную обеспокоенность у людей, создают затруднения в реализации их прав или же угрозу причинения вреда здоровью и т.п.

При создании и развитии подобной площадки должен учитываться и активно использоваться по аналогии богатый современный опыт цифровизации государственного контроля, создания, по сути, цифровой среды информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности⁵⁹⁹.

Подчеркнем вновь, что государство должно содействовать развитию общественного контроля, в том числе его цифровизации, которая является значимой составляющей общегосударственных приоритетов развития. Как справедливо отмечают С.М. Зубарев и А.В. Сладкова, «современное развитие Российского государства и общества характеризуется активным внедрением в экономику и государственное управление цифровых технологий. Данное направление как «обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в

⁵⁹⁹ Напомним, что за последние годы были созданы и получили серьезнейшее развитие, например, Сервис подачи жалоб на решение контрольных органов на Едином портале государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ); Государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (ГИС ТОР КНД); Федеральная государственная информационная система (ФГИС) «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (ЕРКНМ); ФГИС «Единый реестр проверок» (ЕРП); Единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ЕРВК); Платформа (панель) мониторинга и управления контрольно-надзорной деятельности; Платформа (панель) мониторинга досудебного обжалования (и это не полный перечень цифровых инструментов и информационных, даже информационно-аналитических систем в рассматриваемой сфере, которые продолжают развиваться).

экономике и социальной сфере» определено в качестве одной из национальных целей развития России в подп. «ж» п. 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»... Во многом достижение именно этой цели способно обеспечить прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие Российской Федерации, качественно новый уровень жизни ее населения»⁶⁰⁰.

Мы исходим из принципиального убеждения, что **содействие со стороны органов публичной власти всестороннему информационно-аналитическому обеспечению общественного контроля**, в том числе в аспекте **развития информационных систем, удобных электронных площадок**, то есть, по сути, дальнейшей всесторонней цифровизации общественного контроля, является не просто значимым фактором диалога с гражданским обществом, но и в полном смысле **проявлением высокого качества государственного и муниципального управления**, поскольку совершенствование современных форматов общественного контроля способствует достижению целей деятельности самих органов публичной власти на благо граждан.

Новые возможности должны предоставляться как отдельным гражданам, так и их объединениям. Так, по мнению В.В. Гриба, «основными участниками общественного контроля являются общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, поскольку именно указанные организации, реализуя представительную форму участия граждан в осуществлении общественного контроля, в большей степени наделены соответствующими полномочиями»⁶⁰¹. Ввиду этого широкие практические возможности по доступу к удобным электронным площадкам, предназначенным к использованию в рамках осуществления общественного контроля, должны предоставляться таким объединениям с целью их более активного вовлечения в

⁶⁰⁰ Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. Цит. по тексту работы в системе Консультант Плюс.

⁶⁰¹ Гриб В.В. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля: российский и зарубежный опыт // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 4. С. 3.

конструктивный общественно-государственный диалог. В настоящее время с учетом непрерывного развития информационно-коммуникационных технологий, цифровых решений, соответствующих возможностей становится все больше и больше, и такая тенденция будет продолжаться⁶⁰², что необходимо рационально использовать.

В рамках высказанных общих идей для совершенствования общественного контроля полагаем важным и перспективным в дальнейшем прорабатывать вопросы:

- развития рациональных и удобных правовых и организационных возможностей для направления гражданами обоснованных нормотворческих предложений на муниципальном, региональном и федеральном уровнях;

- всестороннего развития цифровизации общественного контроля (в идейной взаимосвязи с цифровизацией контрольно-надзорной деятельности).

Актуальной перспективой нам представляется **создание единого интернет-портала общественного контроля в Российской Федерации.**

В настоящее время существует ряд ресурсов, посвященных определенным сферам и аспектам общественного контроля, созданных отдельными общественными объединениями, иными органами и организациями. Примерами могут служить: сайт <http://www.public-control.ru/>, посвященный общественному контролю за соблюдением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок (*его наполнение и актуальность, на наш взгляд, оставляют желать лучшего*); сайт <https://spbkontrol.ru/>, посвященный общественному контролю в сфере защиты прав потребителей в Санкт-Петербурге; сайты общественного контроля в отдельных муниципальных образованиях и т.д.

Весьма позитивным примером может служить портал проекта «Ваш контроль», который «помогает сделать получение государственных и муниципальных услуг удобным и эффективным, приблизить их к нуждам и

⁶⁰² Согласимся, что «сегодня цифровая трансформация активно встраивается в процессы общественного контроля, наибольшее влияние оказывая на его формы и методы. Можно прогнозировать, что темпы использования цифровых технологий в общественном контроле будут только нарастать» (Лисина Н.С. Цифровая трансформация и общественный контроль: перспективы влияния // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 6. С. 39).

запросам граждан»⁶⁰³. Исследователи анализируют опыт организации на федеральном уровне этого портала и проекта «Наша природа», а также цифрового проекта регионального уровня – проекта города Москвы «Активный гражданин», отмечают их сильные стороны, их перспективность⁶⁰⁴.

Вместе с тем, действительно *общероссийской* площадки, которая бы аккумулировала информацию об осуществляемом на разных уровнях и в разных сферах общественном контроле *в масштабах всей страны*, имела бы единое удобное для пользователей обеспечение, на наш взгляд, в настоящее время недостает⁶⁰⁵.

Ввиду этого **представляется заслуживающим практической проработки вопрос о развитии единой цифровой площадки общественного контроля**, которая предоставляла бы 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 назовем его **порталом «общественныйконтроль.рф»**).

Представляется, что **основную функцию по координации со стороны институтов гражданского общества работы подобного портала могла бы взять на себя Общественная палата Российской Федерации**, что вполне соответствует целям ее деятельности (согласно статье 2 Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов

⁶⁰³ См.: портал «Ваш контроль», о проекте. Электронный ресурс. <https://vashkontrol.ru/about>. Дата обращения – 25 февраля 2023 года.

⁶⁰⁴ См. подробно: Лисина Н.С. Цифровая трансформация и общественный контроль: перспективы влияния // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 6. С. 32–40.

⁶⁰⁵ Не случайно на это обращают внимание исследователи. К примеру, уже процитированная нами Н.С. Лисина пишет о то, что «представляется необходимым создание единой цифровой платформы общественного контроля как инструмента, объединяющего на одной площадке и на единой правовой и организационной основе различные возможности для общества по осуществлению общественного контроля с использованием цифровых технологий» (Лисина Н.С. Перспективы создания единой цифровой платформы общественного контроля: нормативно-правовой аспект // Молодой ученый. 2022. № 43 (438). С. 124 – 125).

экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации, в том числе путем привлечения граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций; осуществления в соответствии с названным Федеральным законом общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации).

Для этого в названный закон целесообразно было бы внести соответствующие изменения, установив нормы, прямо закрепляющие участие Общественной палаты в соответствующей работе, безусловно, **совместно с федеральными органами исполнительной власти**, которые, по поручению Правительства Российской Федерации, должны будут обеспечить необходимую правовую, методическую и техническую поддержку в организации функционирования портала. Как нам видится, такими органами являются Минэкономразвития России и Минцифры России.

Это могут быть, например, **следующие изменения в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»:**

1) пункт 4 статьи 2 изложить в следующей редакции:

«4) осуществления в соответствии с настоящим Федеральным законом общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, **за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации, а также оказания информационной, методической и иной поддержки в развитии механизмов общественного контроля в Российской**

Федерации, включая участие в обеспечении функционирования единого портала общественного контроля в Российской Федерации;»;

2) наименование и часть 1 статьи 27 изложить в следующей редакции:

«Информационное обеспечение деятельности Общественной палаты. Участие Общественной палаты в обеспечении функционирования единого интернет-портала общественного контроля в Российской Федерации. Информирование общественности о деятельности Общественной палаты

1. Для информационного обеспечения деятельности Общественной палаты, а также для обеспечения доступа граждан и организаций к информации о ее деятельности аппаратом Общественной палаты создается и поддерживается сайт Общественной палаты в международной компьютерной сети «Интернет», а также поддерживаются иные информационные ресурсы, имеющиеся в распоряжении Общественной палаты.

В рамках своей компетенции Общественная палата и аппарат Общественной палаты участвуют в обеспечении функционирования единого портала общественного контроля в Российской Федерации во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством Российской Федерации на осуществление функций по правовому, организационно-техническому и методическому обеспечению функционирования указанного единого портала.».

В свою очередь, участвовать на региональном и муниципальном уровнях в наполнении, поддержании в актуальном состоянии и обеспечении функционирования указанного единого портала должны общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, иные субъекты общественного контроля и институты гражданского общества.

Изложенные тезисы и предложения, на наш взгляд, заслуживают дальнейшего всестороннего научно-теоретического и практического обсуждения. Представляется, что их реализация могла бы служить гармонизации системного регулирования общественного контроля в России в его единстве с государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем, а также повышению эффективности государственного и муниципального управления, успешной реализации ключевых идей концепции «Государства для людей».

Заключение

Государственное строительство и конституционное развитие в Российской Федерации в последние десятилетия активно продолжают и в настоящее время выходят на новый этап, соответствующий вызовам времени, непростым реалиям внешнеполитической и внешнеэкономической обстановки, требующим еще более ответственных и взвешенных теоретических и практических подходов к совершенствованию государственного и муниципального управления.

Важность дальнейшего развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системной взаимосвязи и единстве для совершенствования государственного и муниципального управления в целом в нашей стране очевидна, соответствующие вопросы и задачи обладают высокой актуальностью, на что обращено особое внимание в настоящей работе.

Проведенное исследование позволило нам сформулировать ряд теоретических положений, а также выводов и предложений, ориентированных на практическую проработку и внедрение в нормотворчество и правоприменение.

Основные из них состоят в следующем.

1. С позиций иерархичности структурных элементов системы российского права государственный контроль (надзор), муниципальный контроль и общественный контроль следует считать **комплексным как конституционно-правовым, так и межотраслевым институтом права**. Наличие собственного специального предмета регулирования – особой группы общественных отношений, а также развитой нормативной правовой базы у данного института не вызывает сомнений. Межотраслевой характер этого института проявляется, прежде всего, в том, что он базируется на конституционно-правовых нормах и включает непосредственно некоторые из них, основной законодательный массив соответствующих норм относится к сфере административного права, регулирование муниципального контроля имеет несомненное муниципально-правовое измерение, а некоторые важные механизмы, в том числе касающиеся

ответственности в соответствующих сферах, лежат в плоскости иных материальных и процессуальных отраслей.

2. С конституционно-правовых позиций под **государственным, муниципальным и общественным контролем в их системном единстве** предлагаем понимать деятельность уполномоченных законодательством органов публичной власти всех уровней, а также общественных институтов (институтов гражданского общества) по реализации в установленных формах и пределах 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.

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

3. Проведенный анализ научных взглядов исследователей и действующего законодательства показывает, что с учетом тенденций обеспечения все большего

единства системы публичной власти (всех ее уровней, включая муниципальный) и развития эффективных форм диалога государства и гражданского общества, **можно говорить о категориях государственного, муниципального и общественного контроля как системно взаимосвязанных и стремящихся к своего рода триединству – органичной корреляции по целям, задачам, механизмам реализации и ожидаемым социально значимым результатам.** Это триединство соответствует конституционной основе контроля в Российской Федерации – базовым положениям Конституции о демократическом правовом социальном государстве.

4. В настоящем исследовании мы исходили из необходимости рассмотрения конституционно-правовых основ и тенденций эволюции контрольно-надзорной деятельности в рамках актуальных тенденций развития государственного управления и укрепления конституционного строя Российской Федерации.

К **тенденциям**, значимо проявляющим себя на настоящем этапе эволюции государственного управления и государственно-общественного диалога в России, относятся:

- 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.

5. В ходе многочисленных обсуждений при подготовке обновляемого законодательства о контрольно-надзорной деятельности во второй половине 2010-х годов серьезно дискутировался вопрос о необходимости четкого разграничения на нормативном уровне (в плоскости легальных дефиниций) понятий государственного контроля и надзора. В итоге, по ряду причин, в принятом базовом законодательном акте в указанной сфере сохранился терминологический ряд «государственный контроль (надзор)», то есть названные понятия не были совершенно четко разграничены, что дало нам основания в настоящем исследовании условно при необходимости использовать термин «государственный контроль» в качестве обобщающего, в том числе и для надзора. Однако в перспективе, в ходе дальнейшей эволюции законодательства о контрольно-надзорной деятельности, если будет принято такое решение, целесообразно будет вернуться к указанным терминологическим основам и **вновь поднять вопрос о законодательном разграничении контроля и надзора с точки зрения их специфических сущностных признаков и содержания.** Вопрос о четком определении соотношения содержания правовых понятий контроля и надзора обоснованно будет занимать умы ученых и впредь, и **в будущем нормативное разграничение этих понятий является достойной самого пристального внимания задачей для федерального законодателя.**

6. Предлагаемый нами **конституционно-правовой принцип системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля** проявляет себя в следующих аспектах:

- единый концептуальный подход законодателя к ориентированию всех видов контроля на достижение конституционно значимых целей и защиту конституционно значимых ценностей;

- ориентированность всех видов контроля на всестороннее обеспечение законности во всех подлежащих контролю сферах общественных отношений и по всем направлениям деятельности органов публичной власти, контроль за которой осуществляется;

- скоррелированность содержания всех видов контроля с точки зрения сочетания как собственно проверочных мероприятий (или наблюдения), так и аналитико-прогностических составляющих, направленных на противодействие формированию условий, способствующих совершению нарушений;

- скорреспондированность ожидаемых результатов контрольной деятельности в рамках всех видов контроля – устранение нарушений и восстановление состояния защищенности прав и свобод физических и юридических лиц, общественных интересов;

- 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, как в законотворчестве, так и в правоприменительной практике, конституционно-правового принципа системного единства государственного и общественного контроля, на наш взгляд, будет служить дальнейшему повышению конструктивной гражданской активности и преодолению возможной разнонаправленности общественного и государственного контроля.

Рациональное сближение государственного и общественного контроля по принципам, целям, задачам, механизмам осуществления и ожидаемым результатам будет служить важной цели дальнейшего сближения государства и гражданского общества, повышению эффективности их диалога, что позитивно отразится как на совершенствовании государственного и муниципального управления, так и на повышении качества жизни наших граждан.

7. Проведенное в историко-правовом ключе исследование показывает, что как в дореволюционный, так и в советский и постсоветский периоды в сфере государственно-правового (конституционно-правового) осмысления государственного контроля (надзора) достаточно четко прослеживаются позиции,

отражающие неразрывную взаимосвязь и синтетическое единство государственного контроля (надзора) в различных его аспектах и государственного управления в целом. С учетом этого предлагаемое нами рассмотрение государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системном единстве во взаимосвязи с вопросами совершенствования и повышения качества государственного и муниципального управления в современной России⁶⁰⁶ опирается на давние государственно-правовые традиции в отечественной правовой науке и практике государственного строительства.

8. Проведенный анализ значимых моделей зарубежного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности позволяет в компаративном ключе сделать вывод о том, что отечественная модель, характеризующаяся наличием базового системообразующего закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, является передовой и весьма прогрессивной. Ввиду этого **важна не только рецепция эффективного зарубежного опыта, но и трансляция передовых отечественных практик для их возможного использования иностранными государствами.**

9. С конституционно-правовой точки зрения полагаем целесообразным говорить об **ответственном общественном контроле**⁶⁰⁷, при котором 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**

⁶⁰⁶ См., например: *Спиридонов А.А.* Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5. С. 33 – 45; *Спиридонов А.А.* Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 6. С. 48 – 58 и др.

⁶⁰⁷ Этот подход мы базируем на созвучной нашим рассуждениям концепции ответственного делегирования народом власти в Российской Федерации, развиваемой в ряде публикаций А.Г. Головина (см, например: *Головин А.Г.* Ответственное делегирование народом власти на местном уровне как фактор развития муниципальных образований // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2021. № 3. С. 25 – 31; *Головин А.Г.* Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // *Государство и право*. 2022. № 1. С. 34 – 45 и др.).

совершенствованию реализации органами публичной власти своих функций в интересах населения.

Конструктивный, созидательный потенциал общественного контроля следует рассматривать как служащий обеспечению синергии совместных **эффективных усилий гражданского общества и государства** в лице единой системы публичной власти, направленных на решение важнейших вопросов жизни общества, удовлетворение потребностей социума, обеспечение прав, свобод и законных интересов личности.

При этом **развитию критерия степени удовлетворенности населения в результате общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, как одного из КРІ – показателя эффективности механизмов общественного контроля, следует уделять серьезное внимание.**

10. Проведенное исследование позволило сформулировать ряд **принципов регламентации общественного контроля**, то есть ключевых подходов государства к его регулированию; в их числе:

- принцип системного единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля;
- принцип системного объединения усилий общества и государства в плоскости организации и осуществления общественного контроля;
- принцип самоценности общественного контроля;
- принцип расширения возможностей для общественного контроля.

11. В целом тематика общественного контроля как одного из важнейших элементов конструктивного взаимодействия гражданского общества и единой системы публичной власти, служащего практическому претворению в жизнь идеалов демократического правового социального государства, составляющих основы конституционного строя России, заслуживает самого серьезного внимания, в том числе в научно-доктринальной плоскости российского конституционного права. Ввиду этого 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.

12. С позиций конституционно-правовой науки отметим, 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 нарабатываемого 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.

Еще в 2018 году автор настоящих строк принимал участие в серьезном обсуждении вопроса о перспективах создания и развития **междисциплинарного научного направления**, своего рода, **контрольно-надзорной науки**, которая предполагала бы разработку соответствующих образовательных программ, в том числе для обучения государственных и муниципальных служащих, спецкурсов, научной литературы, учебно-методических материалов и т.д.

Представляется, что в перспективе может быть предметно проработан вопрос о практической реализации идеи о контрольно-надзорной науке, а также о **развитии научных центров, кафедр, специализирующихся на дисциплинах в сфере контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля, ориентированных на мультидисциплинарность** – опирающихся на конституционно-правовой, теоретико-правовой и административно-правовой базис и на привлечение богатого инструментария иных наук.

13. Магистральным направлением очередного этапа реформы контрольно-надзорной деятельности нам видится **снижение числа излишних проверок и расширение мероприятий, имеющих профилактический характер**, что соответствует уже сложившейся в современных условиях довольно устойчивой тенденции в российском контроле и надзоре. Важным механизмом должно стать развитие и дальнейшее внедрение **информационных технологий, электронных площадок и сервисов**, удобных для оперативной коммуникации всех вовлеченных сторон в процессе контрольно-надзорной деятельности, что будет способствовать решению принципиальной задачи – поставить в центр внимания права и законные интересы граждан и организаций, потребности и ожидания людей в соответствии с конституционным императивом о человеке как высшей ценности. В этом – в самом общем смысле – и состоит конституционно-правовое измерение нового этапа указанной реформы.

14. С учетом новых вызовов и угроз, зримо проявляющих себя в условиях непростой геополитической обстановки в современном мире, мы предложили бы уделить в дальнейшем еще большее внимание осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере функционирования оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации. Исходя из конституционной значимости всестороннего обеспечения обороны страны и безопасности государства в отношении сферы ОПК стоит рассмотреть вопрос о рациональном, объективно обусловленном и необходимом увеличении проверок, проводимых в «закрытом» режиме, направленных на выявление недостатков и обеспечение более эффективного выполнения гособоронзаказа, функционирования ОПК в целом.

15. На пути дальнейшего совершенствования государственного управления, включая сферу государственного контроля и надзора в самом широком смысле, следует уделять особое практическое внимание выработке механизмов, препятствующих необоснованному давлению на предпринимательское сообщество. Представляется необходимым 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 частности, важно **обеспечить отсутствие необоснованного дублирования каких-либо проверочных мероприятий** со стороны различных органов, а также иного излишнего административного влияния, затрудняющего экономическую деятельность предпринимателей. Соответствующая работа в настоящее время Правительством Российской Федерации ведется, и этому направлению следует уделять серьезное внимание.

Развитие механизмов защиты предпринимателей, в том числе в рамках совершенствования контрольно-надзорной деятельности, даст ощутимый эффект для социально-экономического развития нашего государства в целом, который будет проявляться, в частности, в сокращении бюджетных затрат, то есть экономии финансовых средств государства и муниципалитетов, а также в повышении налоговых поступлений в результате успешной деятельности отечественного бизнеса.

16. Проведенный анализ позволил выделить следующие современные особенности российской модели контрольно-надзорной деятельности, значимые с конституционно-правовой точки зрения:

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

- нацеленность на полноценное становление сервисной и партнерской модели контрольно-надзорной деятельности (эта особенность выступает, по сути, родовой, смыслоопределяющей, имеющей ценностно-смысловое, аксиологическое значение, и раскрывается, в том числе, через целую группу нижеследующих взаимосвязанных особенностей российской модели регулирования и развития контрольно-надзорной деятельности);

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

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

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

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

17. Перспективным направлением дальнейшего совершенствования контрольно-надзорной деятельности является **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). При этом важна **популяризация цифровых решений и технологий** с целью привлечения к их заинтересованному использованию как можно большего количества граждан и организаций.

18. Как на теоретическом концептуальном уровне, так и в практической организационной плоскости открытое государственное и муниципальное управление в Российской Федерации как правовое и политическое явление состоялось, его идея реализована на практике и приносит несомненные позитивные результаты. Реализация форматов открытого государственного и

муниципального управления в системном сочетании с развитием государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля дает синергетический эффект и существенно повышает доверие общества, граждан, бизнеса к системе органов публичной власти и их деятельности. Концепция и практика открытого государственного и муниципального управления должны получить повсеместное проникновение, в том числе в территориальном измерении публичной власти, то есть ее необходимо развивать (безусловно с учетом реальных финансовых, бюджетных возможностей и достигнутого уровня социально-экономического развития, разумными темпами) буквально во всех муниципальных образованиях страны (включая отдаленные и труднодоступные местности) и, конечно, на территориях новых субъектов Российской Федерации.

19. Полагаем принципиально важным в дальнейшем в доктринальной плоскости **развивать аксиологию контрольно-надзорной деятельности** в стране, в рамках которой должны быть четко сформулирован комплекс базовых правовых ценностей и соответствующих приоритету их защиты современных идей, на которых основывается развитие всего регулирования, правоприменительной практики и организационных механизмов в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, как в ближайшей, так и в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

Проведенный нами в рамках настоящего исследования комплексный анализ развития подходов к регламентации и организации контрольно-надзорной деятельности в нашей стране довольно однозначно показал, что практическая **ориентированность на конституционные ценности возрастает по мере совершенствования законодательной базы и организационных механизмов государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля. Эта тенденция в обязательном порядке должна быть продолжена в контексте «Государства для людей» как новой современной культуры государственного и муниципального управления.**

20. В целом, с точки зрения развития ценностно-смысловой основы следует особо подчеркнуть, что в перспективе должен **нарастать эффект взаимодействия государственного контроля (надзора), муниципального контроля, с одной стороны, и общественного контроля, с другой стороны, на всех уровнях и в различных сферах общественных отношений**. Одна из ключевых идей, которую нам представляется важным и своевременным вынести на научное обсуждение, состоит в том, чтобы **на ценностно-смысловом, идейном уровне, своего рода «метауровне», государство со своей стороны всемерно помогало гражданскому обществу (безусловно, ни в коей мере не «наступая» на свободу его усмотрения в данном вопросе) в определении основных перспективных векторов развития общественного контроля, исходя из общности задач (национальных приоритетов, стратегических ориентиров, национальных целей развития и т.д.)**.

В настоящей работе в контексте выявленных актуальных и перспективных направлений дальнейшего развития регулирования и практики в исследуемой сфере также сформулирован ряд **конкретных нормотворческих и организационно-управленческих предложений** для их дальнейшего обсуждения и реализации.

Многие конкретные нормотворческие предложения изложены в тексте работы, здесь отметим ряд из них, имеющих особо важное значение с точки зрения избранного нами конституционно-правового ракурса исследования.

1. Полагаем обоснованным и актуальным ставить вопрос о **проработке подходов к закреплению в Конституции Российской Федерации ключевых базовых положений о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном контроле** (не форсируя события, но осознавая перспективность этого вопроса). Представляется, что в перспективе, в случае проведения когда-либо очередного этапа совершенствования конституционного текста, важно проработать вопрос о закреплении таких базовых положений, например, в рамках главы 3 Конституции Российской Федерации. Думается, что структурно и логически оправдано они могли бы быть сгруппированы и

включены, например, в качестве новой статьи 75² Конституции Российской Федерации.

Для обсуждения можно предложить следующие **базовые положения**, которые (не претендуя на окончательность предлагаемой здесь редакции, поскольку конституционные положения должны прорабатываться предметно и всесторонне на момент их включения в текст Конституции) могли бы войти в вышеуказанную предлагаемую статью:

- 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.

2. Говоря о конституционных нормах, упомянем, что возможно в дальнейшем рассмотреть и вопрос о том, чтобы особо выделить в рамках парламентского контроля парламентское расследование, являющееся одной из его важных и самоценных форм. Как представляется, в перспективе, в первом предложении статьи 103¹ Конституции Российской Федерации это могло бы быть отражено следующим образом:

«Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц, а также проводить парламентские расследования.»

Во взаимосвязи отметим, что 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.

Представляется возможным поставить на обсуждение вопрос о том, чтобы в Федеральном законе от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» пункт 1 части 1 статьи 4 изложить в следующей редакции:

1. Парламентскому расследованию подлежат:

«1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, **в том числе в результате действий представителей иностранных государств, иностранных и международных организаций, направленных против граждан Российской Федерации;**».

3. Важно 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 нами в настоящей работе).

4. В перспективе, по мере возможного дальнейшего усложнения правового материала в исследуемой сфере (которое объективно может последовать за усложнением самих общественных отношений, о чем мы неоднократно уже высказывались) **можно будет вернуться к обсуждению варианта включения в Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном**

контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» специальной статьи-гlossария с определением основных понятий.

5. В настоящее время в статье 5 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закреплено, что одной из задач (отметим, что последней по порядку их перечисления – в пункте 7 части 2 указанной статьи) общественного контроля является *повышение эффективности деятельности (курсив наш – А.С.)* органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Возможно, в перспективе, при совершенствовании положений названного Федерального закона стоит более рельефно уже в самом определении общественного контроля (часть 1 статьи 4) показать его **направленность на совершенствование государственного и муниципального управления**, а также указать это в перечне целей общественного контроля, например, дополнив часть 1 статьи 5 пунктом 4 следующего содержания: **«4) создание условий для совершенствования государственного управления и муниципального управления в Российской Федерации.»**. Предлагаемой цели будет логично соответствовать вышеназванная уже закрепленная задача (пункт 7 части 2 статьи 5).

6. Считаем целесообразным рассмотреть вопрос о **закреплении в законе принципа системного единства общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля**, который мы считаем исключительно важным конституционно-правовым принципом организации всей контрольно-надзорной деятельности в стране. С юридико-технической точки зрения соответствующая норма могла бы быть сформулирована в новой части 2 статьи 6 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (а действующие положения стали бы частью 1 указанной статьи – для того, чтобы не нарушать изначально заложенную законодателем логику перечисления принципов, а также ввиду того,

что новый предлагаемый принцип выступает, по сути, в качестве межотраслевого принципа права, играющего роль «связующего звена» с законодательством о других видах контроля).

В случае воплощения этой идеи следует сформулировать в том числе *соответствующие дополнения* в главу 2 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», статью 3 Федерального закона от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (например, дополнив ее частью 4 следующего содержания: «**4. 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.**»), а также проработать иные *корреспондирующие изменения* в законодательные акты.

7. В число принципов общественного контроля целесообразно было бы **включить принцип личного ответственного отношения** к участию в таковом. По смысловому содержанию и с юридико-технической точки зрения его можно было бы объединить с принципом добровольности участия в осуществлении общественного контроля, например, изложив действующий пункт 2 статьи 6 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в следующей редакции: «**2) добровольность участия в осуществлении общественного контроля и личное ответственное отношение к участию в его осуществлении;**».

8. Важнейшим конституционным принципом, составляющим одну из основ статуса личности в Российской Федерации, является положение статьи 18 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Следует проработать вопрос о том, чтобы более четко артикулировать данный принцип в законодательстве о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном контроле. Например, часть 1 статьи 10 «Охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц» Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» можно было бы дополнить соответствующим положением, изложив ее в следующей редакции:

«1. Права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственно действующими, определяют смысл и содержание деятельности в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля. При организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля контрольный (надзорный) орган обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц.»

9. Полагаем целесообразным в перспективе рассмотреть вопрос о закреплении **нацеленности на дальнейшее развитие форм общественного контроля**, исходя из того, что форматы и способы конструктивного диалога гражданского общества и государства должны совершенствоваться. В части 1 статьи 18 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» уже заложена весьма прогрессивная норма, согласно которой общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих данному Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. То есть, перечень оставлен законодателем открытым, что следует приветствовать с учетом тенденций развития информационного общества, дальнейшей цифровизации и других актуальных трендов развития форматов взаимодействия общества и публичной власти. В этой связи представляется

целесообразным в перспективе изложить пункт 8 статьи 6 рассматриваемого Федерального закона в следующей редакции: «8) многообразие **и развитие** форм общественного контроля;».

Следовало было бы рассмотреть вопрос о дополнении перечня принципов общественного контроля из 12 пунктов, закреплённого в статье 6 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», пунктом 13 следующего содержания:

«13) приоритет профилактической направленности и всестороннего содействия предупреждению нарушений гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей.».

10. В близкой перспективе речь должна идти о своего рода **«донастройке» системы регулирования** государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля. В рамках таковой могут предлагаться и приниматься решения по совершенствованию некоторых аспектов контрольно-надзорной деятельности путем внесения **точечных изменений в действующее законодательство** (комплекс таких предложений изложен нами в пятой главе настоящего исследования).

11. Исключительно важное направление, обусловленное общегосударственной задачей скорейшей гармоничной интеграции новых субъектов Российской Федерации в правовую и финансово-экономическую системы нашей страны, – это **создание надлежащей нормативной правовой базы государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской области и Херсонской области.**

Соответствующая работа должна проводиться достаточно оперативно по следующим направлениям:

- определение на уровне федерального законодательства особенностей регулирования осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля на территориях указанных субъектов Российской Федерации на необходимый переходный период;

- разработка и принятие соответствующих нормативных правовых актов указанных субъектов Российской Федерации, в чем органам государственной власти этих регионов должна быть оказана надлежащая методологическая, консультативная, информационная и иная необходимая поддержка;

- организационное встраивание соответствующих органов и должностных лиц указанных субъектов Российской Федерации, а также институтов гражданского общества, формирующихся и функционирующих на их территориях, в отлаженную систему взаимодействия с соответствующими федеральными государственными органами и общественными институтами.

12. Несколько лет назад в рамках предметной работы над новой законодательной базой контрольно-надзорной деятельности, в которой автор настоящих строк принимал непосредственное участие, обсуждался возможный вариант **кодификации законодательных норм о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле**. В дальнейшей перспективе, после накопления существенного опыта правоприменения и его всестороннего анализа, как представляется, можно будет вернуться к идее о кодификации – о создании, условно, *Контрольного кодекса* или *Контрольно-надзорного кодекса* с целью придать нормативной базе контрольно-надзорной деятельности еще большую системность и стабильность, соответствующую ее исключительно важному значению в системе современного российского законодательства.

13. В перспективе также целесообразно было бы **вернуться к проработке вопроса о принятии Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации»** и обеспечении его системной взаимосвязи с законодательством в сфере контрольно-надзорной деятельности, что также могло бы способствовать решению неоднократно нами отмеченной в настоящей работе задачи повышения качества государственного и муниципального управления в стране и укрепления тем самым конституционного строя России.

14. Полагаем, что наблюдаемые в настоящее время тенденции серьезного совершенствования механизмов государственного и муниципального управления

дают основания задуматься о дальнейших перспективах развития законодательной базы, служащей повышению качества такого управления, возможно, даже о **разработке и принятии нового системообразующего законодательного акта об обеспечении совершенствования государственного и муниципального управления в Российской Федерации.**

Напомним, что весьма показательный пример использования понятия совершенствования нам дает 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». Считаем, что обозначенная им традиция может быть продолжена путем принятия базового Федерального закона с наименованием **«О совершенствовании государственного и муниципального управления в Российской Федерации».**

15. Представляется целесообразным и перспективным проработать в научно-теоретической и практической плоскостях вопрос о подготовке документа стратегического планирования, адресно ориентированного на дальнейшее повсеместное внедрение и развитие концепции открытого государственного и муниципального управления, а также, возможно, на его основе – более единообразных региональных стратегий развития форматов и механизмов «открытого правительства», «открытого региона», включающих системное практическое внедрение принципов и стандартов клиентоцентричности.

В долгосрочной перспективе может быть поднят, всесторонне проработан и решен вопрос о **разработке и принятии на федеральном уровне нового документа стратегического планирования** в рассматриваемой сфере, который мы можем предварительно условно обозначить как **Стратегию повышения эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации до 2035 года.** Цели, задачи, принципы и механизмы, сформулированные в рамках подобного документа, могли бы дать мощный импульс к системному долгосрочному развитию контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля.

16. Развитие современного информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности должно продолжаться, в том числе 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.

17. В последнем параграфе пятой главы настоящей работы изложен **комплекс авторских предложений** по совершенствованию различных аспектов организации современной системы государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системном единстве.

В частности, следует, на наш взгляд, уделить особое внимание **практической проработке вопроса о развитии единой цифровой площадки общественного контроля**, которая предоставляла бы 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 назовем его порталом «общественныйконтроль.рф»). Представляется, что **основную функцию по координации со стороны институтов гражданского общества работы подобного портала могла бы взять на себя Общественная палата Российской Федерации.**

Это, как и многие иные изложенные на страницах работы конкретные предложения, в случае реализации способны дать мощные позитивный эффект.

Подчеркнем еще раз, что концептуальным результатом комплексного реформирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их системном единстве должно стать **формирование новой конституционно-правовой философии будущего контрольно-надзорной деятельности** в контексте совершенствования государственного и муниципального управления и концепции «государства для граждан».

Автор этих строк убежден, что дальнейшие научно-теоретическая проработка и практическое воплощение изложенных выводов, реализация представленных в настоящей работе предложений позволит в перспективе существенно продвинуться по пути системного совершенствования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их органичном единстве, что будет способствовать повышению качества государственного и муниципального управления в интересах наших граждан, всестороннему улучшению конструктивного общественно-государственного диалога и даст ощутимый позитивный синергетический эффект для развития России как современного правового конституционного государства.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года.
2. 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». Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.
3. Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014.
4. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 31.07.2020.
5. Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.05.2013.
6. Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.
7. от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 21 декабря 2021 г.
8. Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об

- ответственности за нарушение порядка их выполнения». Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.1998, № 31, ст. 3805.
9. Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2012.
 10. Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Российская газета, 30 декабря 2008 года № 266.
 11. Федеральный закон от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Российская газета, 8 апреля 2011 года, № 75.
 12. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378.
 13. Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации». Российская газета, № 229, 25.11.1995.
 14. Федеральный закон от 20 июля 1998 года № 116-ФЗ «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам» (утратил силу). Собрание законодательства Российской Федерации, 27.07.1998, № 30, ст. 3612.
 15. Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения». Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.1998, № 31, ст. 3805.
 16. Федеральный закон от 5 декабря 1998 года № 183-ФЗ «О государственном контроле за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки» (утратил силу). Собрание законодательства Российской Федерации, 07.12.1998, № 49, ст. 5970.

17. Федеральный закон от 18 июля 1999 года № 183-ФЗ «Об экспортном контроле». Собрание законодательства Российской Федерации, 26.07.1999, № 30, ст. 3774.
18. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу). Собрание законодательства Российской Федерации, 28.08.1995, № 35, ст. 3506.
19. Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (утратил силу). Собрание законодательства Российской Федерации, 13.08.2001, № 33 (Часть I), ст. 3436.
20. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.
21. Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 11.12.2006, № 50, ст. 5279.
22. Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Собрание законодательства Российской Федерации, 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4590.
23. Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 11.04.2005, № 15, ст. 1277.
24. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5006.
25. Федеральный закон от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием

- Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 14.06.2021, № 24 (Часть I), ст. 4188.
26. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
27. Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Собрание законодательства Российской Федерации, 02.12.1996, № 49, ст. 5497.
28. Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Собрание законодательства Российской Федерации, 16.06.2008, № 24, ст. 2789.
29. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
30. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Собрание законодательства Российской Федерации, 14.01.2002, № 2, ст. 133.
31. Федеральный закон от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Собрание законодательства Российской Федерации, 03.01.2011, № 1, ст. 48.
32. Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 29.07.2002, № 30, ст. 3028.

33. Федеральный закон от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения». Собрание законодательства Российской Федерации, 15.01.1996, № 3, ст. 141.
34. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции». Собрание законодательства Российской Федерации, 14.02.2011, № 7, ст. 900.
35. Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 10.12.2007, № 50, ст. 6242.
36. Федеральный закон от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Собрание законодательства Российской Федерации, 27.11.1995, № 48, ст. 4553.
37. Федеральный закон от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». Собрание законодательства Российской Федерации, 03.05.1999, № 18, ст. 2222.
38. Федеральный закон от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)». Собрание законодательства Российской Федерации, 14.08.1995, № 33, ст. 3340.
39. Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Собрание законодательства Российской Федерации, 15.01.1996, № 3, ст. 145.
40. Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 27.07.2020, № 30, ст. 4762.
41. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.04.2013.

42. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах». Собрание законодательства Российской Федерации, 28.07.2003, № 30, ст. 3046.
43. Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов». Собрание законодательства Российской Федерации, 14.02.2011, № 7, ст. 939.
44. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Собрание законодательства Российской Федерации, 07.05.2012, № 19, ст. 2338.
45. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.
46. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Принят Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ. СПС «КонсультантПлюс».
47. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 2 ноября 2022 года № 492-СФ «О результатах работы по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности». СПС КонсультантПлюс.
48. Постановление Совета Федерации № 26-СФ от 1 февраля 2023 года «О преобразовании Временной комиссии Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации». Сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://council.gov.ru/activity/documents/142224/>. Дата обращения – 27 февраля 2023 года.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 года № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы». Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2003, № 31, ст. 3150.
50. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 года № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок». Собрание законодательства Российской Федерации, 11.05.2015, № 19, ст. 2825.
51. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2020 года № 1136 «О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного контроля (надзора) в сферах теплоснабжения, обеспечения энергетической эффективности, строительства и жилищно-коммунального хозяйства». Собрание законодательства Российской Федерации, 10.08.2020, № 32, ст. 5283.
52. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 октября 2020 года № 1742 «О признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых актов и отдельных положений актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного транспортного надзора, федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, а также обязательные требования в области технического осмотра транспортных средств». Собрание законодательства Российской Федерации, 02.11.2020, № 44, ст. 6999.
53. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного

- контроля (надзора), муниципального контроля». Собрание законодательства Российской Федерации, 14.03.2022, № 11, ст. 1715.
54. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2022 года № 448 «Об особенностях осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 28.03.2022, № 13, ст. 2108.
55. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.
56. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2020 года № 1108 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц». Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (часть II). Ст. 5186.
57. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 559-р, которым был утвержден план мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 – 2017 годы. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.04.2016.
58. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 года № 934-р, которым были утверждены основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Собрание законодательства Российской Федерации, 23.05.2016, № 21, ст. 3075.
59. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 мая 2017 года № 999-р (О внесении изменений в основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 17.05.2017

№ 934-р). Собрание законодательства Российской Федерации, 05.06.2017, № 23, ст. 3369.

60. Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 года № 2816-р. Собрание законодательства Российской Федерации, 11.10.2021, № 41, ст. 7051.
61. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) (ред. от 30.05.2017) // СПС КонсультантПлюс.
62. Постановление Правительства Тульской области от 22 апреля 2014 года № 209 «О программе совершенствования государственного управления в Тульской области «Открытый регион» на 2014 – 2016 годы». Электронный ресурс. <https://docs.cntd.ru/document/412305641>. Дата обращения – 11 августа 2022 года.
63. Постановление Правительства Москвы от 22 февраля 2012 года № 64-ПП «О внесении изменений в государственные программы города Москвы и об утверждении Государственной программы города Москвы «Открытое Правительство». СПС «КонсультантПлюс».
64. Положение о городской информационной системе «Единое хранилище данных города Москвы», утвержденные Постановлением Правительства Москвы от 2 апреля 2013 года № 187-ПП «Об информационных системах, обеспечивающих деятельность Открытого правительства города Москвы». Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 20, 09.04.2013.
65. Положение о Единой краевой автоматизированной системе Открытого Правительства Пермского края, утвержденное указом Губернатора Пермского края от 13 июля 2018 года № 66. Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края, № 27, 16.07.2018.

66. Положение о региональной информационной системе «Открытый регион», утвержденное Постановлением Правительства Магаданской области от 13 февраля 2014 года № 88-пп «О региональной информационной системе «Открытый регион». Магаданская правда, № 12(20664), 18.02.2014.
67. План мероприятий («дорожная карта») «Внедрение элементов системы «Открытое правительство» в деятельность органов исполнительной власти Волгоградской области» на 2013 – 2015 годы», утвержденный постановлением Губернатора Волгоградской области от 29 мая 2013 года № 506. Волгоградская правда, № 99, 05.06.2013.
68. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 15 октября 2012 года № 1108 «О внедрении принципов и механизмов открытого правительства в деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга». Вестник Администрации Санкт-Петербурга, № 11, 19.11.2012.
69. Постановление Правительства Республики Ингушетия от 18 марта 2016 года № 35 «О работе в системе «Открытый регион» (интернет-портал «Открытое правительство»)). Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.03.2016.
70. Постановление Правительства Амурской области от 16 октября 2019 года № 591 «Об информационном интернет-портале Правительства области «Открытый регион Амурская область». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.10.2019.
71. Распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 26 декабря 2014 года № 486-р «О внедрении принципов и механизмов системы «Открытое правительство» в Краснодарском крае». Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkras.krasnodar.ru>, 30.12.2014.
72. Постановление Администрации города Губкинский от 6 ноября 2018 года № 2493 «О внедрении принципов и механизмов открытого правительства в деятельность органов местного самоуправления города Губкинского». Официальный Интернет-сайт муниципального образования г. Губкинский www.gubadm.ru, 08.11.2018.

73. Распоряжение Администрации муниципального образования город Салехард от 10 марта 2016 года № 361-р «Об участии муниципального образования город Салехард в реализации регионального проекта «Открытый регион». Официальный Интернет-сайт муниципального образования город Салехард <http://www.salekhard.org>, 10.03.2016.

***Монографии, книги, диссертации, авторефераты диссертаций,
научные статьи***

74. *Авакьян С.А.* Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2016.
75. *Авакьян С.А.* Об эффективности общественного контроля в Российской Федерации. В сборнике: Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Т.Н. Михеева. Йошкар-Ола: Марийский государственный университет, 2016.
76. *Авакьян С.А.* Точка отсчета – народ // Российская газета. 2006. 22 окт.
77. *Авдеева А.И.* Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2017.
78. *Агамагомедова С.А.* Административные барьеры для бизнеса: минимизация в условиях реформы государственного контроля и надзора // Российская юстиция. 2021. № 2.
79. *Агамагомедова С.А.* Государственный контроль и надзор в области экономики в условиях ее интеграции // Административное право и процесс. 2021. № 9.
80. *Агамагомедова С.А.* Свобода предпринимательства и ее ограничение при осуществлении государственного контроля и надзора // Безопасность бизнеса. 2022. № 2.

81. *Акопов Л.В.* Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): автореф. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2002.
82. Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей / Р.Ю. Батршин, Н.И. Бурмакина, Н.Д. Бут и др.; отв. за выпуск А.И. Стахов. М.: РГУП, 2018.
83. *Алексеев А.С.* Русское государственное право. Конспект лекций. Москва, 1892.
84. *Алексеев В.В., Вдовенко З.В.* Государственный контроль и надзор в современной России // Успехи в химии и химической технологии. 2015. № 5 (164).
85. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало-М, 2001.
86. *Арутюнян Р.Э.* Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь. 2011.
87. *Бахрах Д.Н.* Административное право. М., 1999.
88. *Бедоева З.Н.* Принципы плановости и эффективности осуществления государственного бюджетного контроля // Финансовое право. 2020. № 2.
89. *Безруков А.В.* Парламентский контроль как средство обеспечения правопорядка в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8.
90. *Белешев Н.А.* Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как признак ее легитимности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3.
91. *Беляев В. П.* Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4 (77).
92. *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве: моногр. / под ред. А.В. Малько. М.: Велби, Проспект, 2005.
93. *Бердникова Е.В.* Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации. Диссертация ... докт. юрид. наук. Саратов, 2022.

94. *Бердникова Е.В.* Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3.
95. *Бердникова Е.В.* Роль общественного контроля в обеспечении демократических выборов в Российской Федерации // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2014. Т. 14. № 4.
96. *Бессарабов В.Г.* Государственный контроль. Прокурорский надзор (различия и единство) // Современное российское право: федеральное и региональное измерение: Сб. статей. Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 1998.
97. *Биктагиров Р.Т.* Принципы российского избирательного процесса и их правовое содержание // Избирательное право. 2011. № 4 (16).
98. *Биткина И.В.* Зарубежный опыт структурно-функциональной организации контрольно-надзорной деятельности исполнительных органов власти в контексте возможностей применения его в России. В издании: Контрольно-надзорная деятельность исполнительных органов государственной власти: оптимизация структур и модели деятельности. М., 2017.
99. *Боброва Н.А.* Конституционный строй, гражданское общество, правовое государство // Советское государство и право: проблемы развития. Межвузовский сборник научных статей. Самара, 1992.
100. *Богданова Н.А.* Категория «конституционализм» в науке конституционного права // Российский конституционализм: проблемы и решения. М., 1999.
101. *Бойко Ю.А., Смирнова Е.А., Соколов А.В.* Гражданский контроль за работой органов власти. Ярославль: ЯРОО «ЦСП». 2003.
102. *Борисов Г.А., Тонков Е.Е.* О развитии теории функций государства // Право и образование. 2005. № 1.
103. *Борисов И.Б.* Общественный контроль на выборах как фактор легитимности власти // Юридический мир. 2012. № 9.
104. *Борисов И.Б.* Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010.
105. *Браташова Ю.А.* Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11.

106. *Брежнев О.В.* Комитет конституционного надзора СССР: история создания, правовой статус, деятельность // Известия Юго-Западного государственного университета. 2018. Т. 22, № 1 (76).
107. *Брославский Л.И.* Государственный экологический контроль в США // Журнал российского права. 2010. № 4.
108. *Будаев А.М.* Народный контроль в СССР: теория и практика реализации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 6.
109. *Булаков О.Н., Рязанцев И.Н.* Парламентское право России: Курс лекций / под ред. О.Н. Булакова. М.: Юстицинформ, 2007.
110. *Булатов Р.Б., Глущенко П.П.* Государственно-управленческая функция системы органов государственной власти Российской Федерации // Социология и право. № 1 (18). 2013.
111. *Буримов Р.Ю., Ибрагимов О.А.* О некоторых вопросах нормативно-правового регулирования общественного контроля государственных закупок в сфере органов внутренних дел // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10.
112. *Бышков П.А.* Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2018.
113. *Бышков П.А.* Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Дис. ... докт. юрид. наук. Москва, 2018.
114. *Бялкина Т.М.* О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2002. № 4.
115. *Вахрамеев Р.Г.* Законодательство о конституционном праве на информацию в системе законодательства Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2013. № 3.
116. *Вершило Т.А.* К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6.
117. Виды государственного контроля в Российской Федерации. Автор-составитель *А.А. Спиридонов*. М.: Издание Государственной Думы (электронное), 2013.

118. *Волчкова Н.Н.* Парламентский контроль в зарубежных странах // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2015. № 1-2.
119. *Воронов А.М.* Клиентоцентричность в публичном управлении // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: ЭКОНОМИКА и ПРАВО. 2022. № 03.
120. *Воскресенская Н.А.* В.И. Ленин – организатор социалистического контроля. М., 1970.
121. *Воцинский М.В.* Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства // СПС КонсультантПлюс. 2021.
122. Выборы в мире: международное наблюдение / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; под общ. ред. И.Б. Борисова. – СПб.: ИВЭСЭП, 2015.
123. Выборы в мире: электронное голосование / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; Под общ. ред. И.Б. Борисова – М.: Российский общественный институт избирательного права, 2020.
124. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2001.
125. *Галагуза Р.В.* Правовые проблемы государственного финансового контроля в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих // Финансовое право. 2019. № 11.
126. *Головин А.Г.* Категория свободных выборов в рамках конституционно-правовой концепции делегирования власти народом // Избирательное законодательство и практика. 2021. № 4.
127. *Головин А.Г.* Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // Государство и право. 2022. № 1.
128. *Головин А.Г.* О взаимосвязи гражданского общества и публичной власти в контексте концепции делегирования власти народом // Lex russica. 2022. Т. 75. № 5.

129. *Головин А.Г.* Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. Москва. 2005.
130. *Головин А.Г.* Политические партии как один из институтов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8.
131. *Головин А.Ю., Спиридонов А.А.* Правовые основы и методы реализации идей открытого правительства в США // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 2-2.
132. *Горелова И.Н.* Проблемы осуществления судебного Конституционного контроля // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. № 2.
133. *Горшенев В.М., Шахов И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.
134. *Гриб В.В.* Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12.
135. *Гриб В.В.* Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Москва, 2011.
136. *Гриб В.В.* Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля: российский и зарубежный опыт // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 4.
137. *Гриб В.В.* Правовое развитие общественного контроля в сфере образования и науки // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4.
138. *Гриб В.В.* Развитие регионального законодательства в сфере общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11.

139. *Гриб В.В.* Система избирательных комиссий РФ как объект общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11.
140. *Гришковец А.А.* Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? // Административное и муниципальное право. 2016. № 7.
141. *Гулягин А.Ю.* Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5.
142. *Гурин А.И.* Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти. Диссертация ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
143. *Давев В.Г., Маршунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990.
144. *Данилин П.В., Данилов В.Н.* Наблюдение на выборах в контексте реализации права граждан на власть. Российский опыт // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 1.
145. *Данилов Е.О.* О необходимости совершенствования правового обеспечения государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности // Административное право и процесс. 2020. № 5.
146. *Данилов-Данильян А.В.* К вопросу о границах правосубъектности органов контроля и надзора в представлениях российского бизнеса // Журнал российского права. 2018. № 1.
147. *Демидов М.В.* Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5.
148. *Дехтярь И.Н.* О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. 2020. № 3.
149. *Джагарян А.А.* Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006.

150. *Доронина Н.Г., Семилютина Н.Г.* Рациональность в праве и взаимодействие правовых систем: к вопросу о методологии научных исследований // *Международное публичное и частное право.* 2020. № 6.
151. *Дорохова Г.А.* Рабоче-крестьянская инспекция в 1920-1923 гг. М.: Госюриздат, 1959.
152. *Дудко И.Г.* Нормативное регулирование парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // *Lex russica.* 2017. № 1.
153. *Евдокимов А.С.* Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // *Административное право и процесс.* 2022. № 2.
154. *Евдокимов А.С., Надежкина Г.П.* «Регуляторная гильотина», совершенствование системы обязательных требований как направления реформирования контрольной и надзорной деятельности России // *Административное право и процесс.* 2022. № 5.
155. *Евсиков К.С., Спиридонов А.А.* К вопросу о конституционно-правовых основах гражданского общества в Российской Федерации // *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки.* 2017. № 2-2.
156. *Евсиков К.С., Спиридонов А.А.* Повышение уровня защиты конституционных прав и свобод человека в свете реформы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации // *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки.* 2018. № 3-2.
157. *Ежов Ю.А.* Контрольная функция Российского государства: системно-институциональный аспект // *Вестник МГТУ.* 2001. Том 4. № 1.
158. *Желдыбина Т.А.* Законотворческая политика как фактор обеспечения единства российского законодательства // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2015. № 8.

159. *Жимиров В.Н., Тищенко А.Г., Колокольцев В.А.* Некоторые теоретические вопросы классификации функций современного государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. №. 1 (25). 2005.
160. *Забралова О.С.* Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2012.
161. *Забралова О.С.* Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012.
162. *Завьялов М.Ф.* Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде, как способы защиты трудовых прав работников: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
163. *Запольский С.В.* О правовой природе государственного контроля. В издании: Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей / Р.Ю. Батршин, Н.И. Бурмакина, Н.Д. Бут и др.; отв. за выпуск А.И. Стахов. М.: РГУП, 2018.
164. *Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И.* Административно-процессуальное право России: Учебник для бакалавриата, специалиста и магистратуры: В 2 ч. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2018. Ч. 1.
165. *Зенин Г.Е.* Основные конституционно-правовые проблемы парламентского контроля в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2.
166. *Зубарев А.С.* Взаимодействие Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации как форма парламентского контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8.
167. *Зубарев А.С.* К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3.

168. *Зубарев С.М.* Вопросы теории и правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов публичной власти Российской Федерации // Вопросы правоуедения. 2015. № 3.
169. *Зубарев С.М.* О некоторых проблемах правового обеспечения реформы контрольной и надзорной деятельности в России // Законодательство. 2020. № 8.
170. *Зубарев С.М.* Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5.
171. *Зубарев С.М.* Совершенствование правового регулирования общественного контроля // Lex russica. 2017. № 4 (125).
172. *Зубарев С.М., Сабаева С.В.* Правовое регулирование цифровых технологий государственного контроля: опыт субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2020. № 7.
173. *Зубарев С.М., Сладкова А.В.* О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9.
174. *Зуев В.И.* Конституционный Суд РФ – судебный орган Конституционного контроля // Вестник ОГУ. 2013. № 3 (152).
175. *Ибрагимов О.А., Клочихин В.А.* Независимый мониторинг и общественное обсуждение закупок как основные формы общественного контроля государственных закупок // Юрист. 2021. № 2.
176. *Иванова Д.А., Спиридонов А.А.* Экономико-правовые основы досудебного урегулирования субъектами бизнеса действий должностных лиц через портал госуслуг // Экономика и управление: проблемы, решения. 2021. Т. 2. № 9 (117).
177. Избирательные процессы и практика: монография / коллектив авторов; под общ. ред. Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова – М.: РЦОИТ, 2018.
178. *Иконников С.Н.* Организация и деятельность РКИ в 1920 – 1925 годах. М. Изд-во АН СССР, 1960.

179. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
180. *Кабышев С.В.* Канадская модель парламентского контроля: проблемы эффективности // Международное публичное и частное право. 2013. № 1.
181. *Казакова Е.В.* Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3.
182. *Капранова Ю.В.* Развитие общественного контроля на выборах как одного из элементов электронной демократии // Юрист-Правоведь. 2016. № 4 (77).
183. *Карасев А.Т., Гиздатов А.Р.* Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9.
184. *Карастелев В.Е.* Институционализация общественного контроля в системе правосудия и правоохранительной деятельности в современной России. Дисс. ... канд. полит. наук. Москва. 2015.
185. Качество российского государственного управления: проблемы и приоритеты / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров, А.Н. Старостина. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022.
186. *Кванина В.В.* Реформа контрольно-надзорной деятельности и вопросы правового регулирования антимонопольного контроля за соблюдением хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства // Конкурентное право. 2020. № 2.
187. *Киричёк Е.В.* Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9 (34).
188. *Кириянов А.Ю.* К вопросу о соотношении понятий «государственный контроль» и «негосударственный контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11.

189. *Кириянов А.Ю.* Проблемы реализации общественного контроля в условиях цифровой экономики // Право и цифровая экономика. 2021. № 4.
190. *Клишас А.А.* О роли Конституционного Суда России в контексте его новых полномочий по предварительному конституционному контролю // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 5 (83).
191. *Ковалев Ю.С.* К вопросу о судебном Конституционном контроле в Российской Федерации // Гуманитарные и юридические исследования. 2018. № 1.
192. *Коваленко Е.Н.* Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Законность. 2019. № 4.
193. *Коженко Я.В.* Правовые особенности государственного и общественного контроля и надзора в политическом режиме переходного типа // Вестник Таганрогского института имени А.П. Чехова. 2010. Специальный выпуск № 2.
194. *Козлова Е.И.* К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации: современный формат дискуссии. В книге: *Козлова Е.И.* Избранные труды: сборник статей, лекций, тезисов. М.: Проспект, 2017.
195. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009.
196. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право Российской Федерации. М.: Юрист, 1995.
197. *Коломытцева О.Н.* История зарождения государственного контроля в дореволюционной России // История государства и права. 2007. № 7.
198. *Комарова В.В.* Комплексная система законодательства в сфере энергетики – конституционные основы // Российская юстиция. 2011. № 12.
199. *Комарова В.В.* Органы публичной власти и субъекты гражданского общества: правовое оформление взаимодействия // Право и государство: теория и практика. 2017. № 2 (146).
200. *Комарова В.В.* Учредительная власть и формы ее реализации // Современное общество и право. 2011. № 1.

201. *Комкова Г.Н., Абаева Е.А.* Президентский контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6 (46).
202. *Конин Н.М.* Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов: СГАП, 2001.
203. *Кононов Р.В.* Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере контроля и надзора (вопросы теории): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
204. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. Учеб.: В 4 т. Т. 1, 2 / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. М., 1999.
205. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2020 – 2021 [Текст] / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2021.
206. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2019 [Текст] / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2020.
207. *Конькова Т.Ю.* Исторические аспекты надзорно-контрольных функций государственного управления по предупреждению правонарушений // Российский следователь. 2008. № 6.
208. *Коришупова Т.Ю., Каменская С.В.* Отражение конституционно-правовых принципов регулирования оплаты труда в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. № 4.
209. *Костров А.В., Титов С.А.* Гражданская защита: что означают термины «Контроль» и «Надзор»? // Технологии гражданской безопасности. 2009. № 3-4.

210. Коток В.Ф. Конституционная законность, конституционный надзор и контроль в СССР // Вопросы советского государственного (конституционного) права. Труды Иркутского гос. ун-та. Т. 81. Сер. юридическая. Вып. 12. Ч. 2. Иркутск, 1971.
211. *Кочиева О.А.* Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Республике Южная Осетия // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 10.
212. *Красноусов С.Д., Акунченко Е.А.* Некоторые перспективы развития общественного контроля в избирательном процессе РФ // Теория и практика общественного развития. 2012. № 10.
213. *Крицкая М.С.* Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты). Дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж. 2017.
214. *Кудилинский М.Н.* Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8.
215. *Кузнецов А.С.* Субъекты общественного контроля в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2011. № 6 (78).
216. *Кутафин О.Е.* Избранные труды / сост. В.В. Комарова. Москва: Проспект, 2016.
217. *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001.
218. *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. М.: Норма, 2008.
219. *Кучерена А.Г.* Понятие и сущность общественного (гражданского, демократического) контроля деятельности органов публичной власти // Право и жизнь. 2013. № 1.
220. *Кучеров И.И.* Федеральный государственный пробирный надзор и система государственного финансового контроля // Финансовое право. 2020. № 9.
221. *Ларина Е.В., Мочалин К.Г.* Институт общественного контроля на выборах президента России в 2018 г // Русская политология. 2018. № 2 (7).

222. *Лебедева Е.А., Сладкова А.В.* О цифровых технологиях контроля в государственном управлении в зарубежных странах // Административное право и процесс. 2020. № 7.
223. *Левин Г.С.* Становление и развитие государственного контроля (надзора) в России: историко-правовой аспект // Научный вестник Крыма. 2020. № 6 (29).
224. *Летуновский В.В.* Будущее: синтез анализа // Государственная служба. 2021. № 1.
225. *Летуновский В.В.* От сплошного надзора к умному контролю // Государственная служба. 2020. № 3.
226. *Липчанская М.А.* Реализация конституционного права граждан на участие в управлении делами государства посредством политических партий // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2.
227. *Лисина Н.С.* Перспективы создания единой цифровой платформы общественного контроля: нормативно-правовой аспект // Молодой ученый. 2022. № 43 (438).
228. *Лисина Н.С.* Цифровая трансформация и общественный контроль: перспективы влияния // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 6.
229. *Ломинадзе А.А.* Становление и развитие аудита эффективности и его правовое регулирование в зарубежных странах // Финансовое право. 2015. № 12.
230. *Лопатина Т.М.* Роль общественного контроля в современных условиях // Российская юстиция. 2020. № 4.
231. *Лукьянова В.В.* Общественный контроль над деятельностью органов государственного и муниципального управления // Вестник СамГУ, № 10, 2013.
232. *Лунев А.Е.* Государственный контроль в СССР. М., 1951.
233. *Мазуренко В.А.* Государственный контроль за внутригрупповыми сделками с активами стратегического хозяйственного общества // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 4.

234. *Майоров В.И.* Модернизация системы контроля и надзора: новая регуляторная политика // Административное право и процесс. 2019. № 11.
235. *Макарова О.В.* Использование потенциала гражданского общества в осуществлении общественного контроля в России и зарубежных государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2.
236. *Максимова Д.А.* Правовая характеристика высших органов государственного финансового контроля стран Евразийского экономического союза // Финансовое право. 2016. № 3.
237. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. Саратов, 2003.
238. *Марков К.В.* Конституционно-правовые основы развития государственного контроля в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006.
239. *Мартынов А.В.* Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10.
240. *Масленникова Е.В.* Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть I) // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление (RUDN Journal of Public Administration). 2018. Т. 5. № 2.
241. *Масленникова Е.В., Добролюбова Е.И.* Реформирование контрольно-надзорной деятельности: результаты с точки зрения граждан и согласно статистической отчетности // Власть. 2021. № 2.
242. *Масленникова Е.В., Добролюбова Е.И.* Реформирование контрольно-надзорной деятельности: результаты с точки зрения граждан и согласно статистической отчетности // Власть. 2021. № 2.
243. *Маслов Е.В.* Обращение к участникам круглого стола «Гласность и открытость местного самоуправления: актуальные теоретические и практические вопросы» // Гласность и открытость местного самоуправления: актуальные теоретические и практические вопросы: материалы научно-

практического круглого стола от 18 декабря 2015 года / под ред. Д.С. Михеева. Йошкар-Ола. 2015.

244. *Масловская М.В.* О понятии «контроль»: некоторые размышления в конституционно-правовом контексте // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1.
245. *Мельник Т.Е.* Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии правовых основ государственной контрольно-надзорной функции в отношении общественных объединений // Журнал российского права. 2019. № 12.
246. *Метлицкий Р.Л.* Развитие идей общественного контроля в положениях Конституции Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2021. № 1.
247. *Миллер Р.О.* Институт общественного контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2016. № 1.
248. *Минина А.А.* Контроль и надзор как границы воздействия уполномоченного органа на субъект предпринимательской деятельности в условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности // Предпринимательское право. 2021. № 2.
249. *Миронов Д.В.* Государственный надзор и контроль как гарантия, обеспечивающая защиту трудовых прав работников при увольнении // Трудовое право в России и за рубежом. 2020. № 4.
250. *Митюков М.А., Остапович И.Ю.* Предтеча конституционного правосудия на постсоветском пространстве: к историографии Комитета конституционного надзора СССР (1988-1991) // Российско-азиатский правовой журнал. 2020. № 2.
251. *Михеев Д.С.* Гласность в местном самоуправлении через призму конституционных положений // Евразийская адвокатура. 2013. № 4 (5).
252. *Михеев Д.С.* Обеспечение общественного контроля – ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления // Lex russica. 2015. № 4.

253. *Михеева Т.Н.* Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95).
254. *Михеева Т.Н., Маслов Е.В.* О роли общественных советов муниципальных образований в осуществлении общественного контроля // Марийский юридический вестник. 2016. № 2 (17).
255. *Михеева Т.Н., Михеев Д.С.* Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9.
256. *Михеева Т.Н., Шабалин Г.Ю.* Совершенствование законодательства об электоральном общественном контроле // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 3.
257. Мишустин назвал «Государство для граждан» новой культурой госуправления. Материал ТАСС от 1 февраля 2022 года. Электронный ресурс. <https://tass.ru/obschestvo/13584589>. Дата обращения – 21 августа 2022 года.
258. *Мочиевский С.В., Акинина Н.Ю., Анисимов В.Ф., Гриб В.В.* Проблемы осуществления контрольно-надзорной деятельности в условиях пандемии COVID-19 и возможные пути решения (на примере федерального государственного пожарного надзора в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре) // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 12.
259. Народный контроль в СССР. М., 1967.
260. *Нестеров С.Е.* «Регуляторная гильотина»: реформа системы обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах // Услуги связи: бухгалтерский учет и налогообложение. 2020. № 5.
261. *Никонова Ю.Ш.* Административно-процессуальное регулирование государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019.
262. *Нистратов С.Г.* Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012.

263. *Ноздрачев А.Ф.* Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.
264. *Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В.* Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9.
265. Общая теория права / под ред. *А.С. Пиголкина*. М., 1997.
266. *Общественный контроль на выборах. Учебное пособие / Под общей редакцией В.В. Полянского и И.Б. Борисова.* – М.: Издательский Дом «Бахрах-М», 2015.
267. *Овсепян А.Г.* Институт парламентского контроля в зарубежных странах (на основе сравнительного анализа конституций европейских государств) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2010. № 4.
268. *Овсепян А.Г.* Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3.
269. *Огнева Е.А.* *Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование.* Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2015.
270. *Околеснова О.А.* Китайская модель открытого правительства: информационно-правовые векторы развития // Информационное право. 2017. № 1.
271. *Орлова И.В., Соколова Т.Д.* Роль и функции общественных советов в повышении эффективности деятельности региональных органов государственной власти // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2017.
272. *Осавелюк Е.А.* Конституционные принципы – основополагающие правовые идеи или руководящие нормы права? // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1.
273. *Осинцев Д.В., Домченко А.С.* Некоторые итоги нового этапа административной реформы: выводы и вопросы // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1.

274. *Осляков В.Г.* История становления и развития государственного контроля в России // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2010. № 3.
275. Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации: учеб. пособие / под. общ. ред. А.А. Спиридонова. – Тула: Изд-во ТулГУ, 2014.
276. *Павлов О.В.* Конституционно-правовой статус контрольно-надзорных органов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007.
277. *Пашенцев Д.А.* Модернизация методологии правовых исследований в условиях становления новой научной рациональности // Журнал российского права. 2020. № 8.
278. *Пашков О.В.* Институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. Москва, 2014.
279. *Пеньков В.Ф.* Общественное наблюдение за электоральными процессами как инструмент гражданского контроля // Среднерусский вестник общественных наук. 2022. Том 17. № 1.
280. *Перов С.В.* Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы // Lex russica. 2019. № 2 (147).
281. *Петелин А.Л.* Общественный контроль в сфере государственных и муниципальных закупок // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10.
282. *Петелин А.Л.* Проблемы правового регулирования деятельности субъектов общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 3.
283. *Петухова Н.В.* Правовая природа целей и принципов федерального парламентского контроля // Журнал российского права. 2016. № 7.

284. *Плигин В.Н.* Конституционные основы легитимности власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8.
285. *Плотников А.А.* Общественное наблюдение на выборах как институт демократической избирательной системы // Право и государство: теория и практика. 2020. № 4 (184).
286. *Плотников А.А.* Соотношение государственного и общественного контроля в условиях формирования гражданского общества // Философия права, № 1, 2013.
287. *Погодина Н.А., Карелин К.В.* Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3.
288. *Полещук А.С.* Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. Москва, 2012.
289. *Пономарев Г.Ю.* Деятельность общественных советов при органах исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник магистратуры. 2019. №10-2 (97).
290. *Попондопуло В.Ф.* Основные аспекты методологии исследования конституции // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7.
291. *Правкин С.А., Смирнова В.В.* Новый этап административной реформы в России, или Что ожидать от «регуляторной гильотины»? // Российская юстиция. 2020. № 7.
292. *Пылин С.В.* Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2006.
293. Разрешительная система в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: «ИНФРА-М», 2015.
294. Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России / *С.М. Плаксин, В.Д. Казикаев, Д.Р. Алимпеев, А.В. Варварин, Н.Е. Дмитриева, А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский.* М.: РСПП, 2021.

295. *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России. М., 1994.
296. *Румянцева В.Г.* Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 11.
297. *Савицкая О.Г.* Конституционно-правовые основы общественного контроля в сфере противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10.
298. *Савоськин А.В.* Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. 2014. № 12.
299. *Садовникова Г.Д.* Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12.
300. *Саидов З.А.* К вопросу об упорядочении контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики // Российская юстиция. 2017. № 1.
301. *Свистунова Л.Ю., Коломейцева Т.А.* Институт парламентского контроля в региональных законодательных органах РФ: проблемы становления и развития // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 4.
302. *Селиванова Е.С.* Институционализация общественного контроля в сфере публичной политики в постсоветской России. Дисс. ... канд. полит. наук. Воронеж. 2014.
303. *Селиванова Е.С.* К вопросу о различии в понятиях «народный», «общественный», «гражданский» контроль в научном и прикладном дискурсах // Вестник ТГУ, выпуск 5 (121), 2013.
304. *Ситник А.А.* Государственный финансовый контроль и надзор: разграничение понятий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 7.
305. *Соболева Ю.В.* К вопросу о понятии административного принуждения в условиях реформы контроля и надзора // Административное право и процесс. 2020. № 11.
306. *Советников И.В.* Злоупотребления правом в избирательном процессе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006.

307. *Соколова О.С.* Понятие и содержание муниципального контроля // Современное право. 2009. № 10.
308. *Соколова Т.Д.* Становление и развитие института общественного контроля в Российской Федерации. Дисс. ... канд. полит. наук. Москва. 2017.
309. *Спектор А.А.* К вопросу о соотношении понятий «Государственный надзор» и «Государственный контроль» // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 8.
310. *Спиридонов А.А.* Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5.
311. *Спиридонов А.А.* Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008.
312. *Спиридонов А.А.* Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008.
313. *Спиридонов А.А.* Институт парламентских расследований: новелла российского законодательства или правовая коллизия? // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 1 (4).
314. *Спиридонов А.А.* Институт парламентского расследования в России: к вопросу о состоянии и путях совершенствования законодательного обеспечения // Вестник Российской нации. 2008. № 1 (1).
315. *Спиридонов А.А.* Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 10.
316. *Спиридонов А.А.* Конституционно-правовые основы развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: монография. – Тула: Тул. гос. пед. ун-т им. Л.Н. Толстого, 2022.

317. *Спиридонов А.А.* Новая философия управления: опыт Тульской области // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2014. № 1.
318. *Спиридонов А.А.* О значимых исторических вехах становления и развития государственного контроля (надзора) в его государственно-правовом осмыслении // Lex russica. 2022. Т. 75. № 12.
319. *Спиридонов А.А.* Общие принципы проведения парламентских расследований в Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // Российская юстиция. 2007. № 3.
320. *Спиридонов А.А.* Парламентский контроль в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. М.: Издание Государственной Думы, 2011.
321. *Спиридонов А.А.* Понятие парламентского расследования // Lex Russica. 2008. Т. 67. № 3.
322. *Спиридонов А.А.* Развитие участия граждан в управлении делами государства в контексте совершенствования общественного контроля и электоральной демократии // Избирательное законодательство и практика. 2022. № 2.
323. *Спиридонов А.А.* Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. 2022. Т. 75. № 6.
324. *Спиридонов А.А., Евсиков К.С.* О новых формах реализации конституционного права на информацию // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2015. № 4-2.
325. *Спиридонов А.А., Евсиков К.С.* Развитие форм участия граждан в управлении делами государства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 5-2.
326. *Спиридонов А.А.* Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 10.
327. *Стародубова О.Е.* Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2.

328. *Старчикова В.В.* Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2014.
329. *Стахов А.И.* О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм // Административное право и процесс. 2018. № 6.
330. *Степашин С.В.* Актуальные проблемы обеспечения единства системы финансового контроля в Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 17 (50).
331. *Степашин С.В.* Государственный аудит – лекарство для борьбы с бюрократией // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2014. № 1.
332. *Степашин С.В.* Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7 (187).
333. *Степашин С.В.* Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5.
334. *Степашин С.В.* Значение и роль государственного аудита в развитии государственно-частного партнерства как института правовой системы Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2013. № 2.
335. *Степашин С.В.* Общественный контроль: новая форма государственно-частного партнерства. Тезисы выступления на конференции 20 сентября 2012 г. // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4.
336. *Степашин С.В.* Предисловие к тематическому выпуску «Пространство и время принятия решений» // Электронное научное издание Альманах Пространство и Время. 2015. № 2.
337. *Степашин С.В.* Приоритеты государственного внешнего финансового контроля // Вестник АКСОР. 2012. № 1 (20).

338. *Степашин С.В.* Проблемы становления и развития правовых основ государственного аудита в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2013. № 1.
339. *Степашин С.В.* Своевременность аудита // Вестник АКСОР. 2013. № 1 (25).
340. *Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А.* Государственный финансовый контроль: учеб. для вузов. СПб.: Питер, 2004.
341. *Степенко В.Е., Пацевич В.С.* Правовая природа государственной функции контроля (надзора) в сфере миграции: ее формирование и развитие в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 5.
342. *Страшун Б.А.* Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 1996.
343. *Таева Н.Е.* Конституционно-правовые принципы обеспечения системного единства норм // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12.
344. *Тарасов А.М.* Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития // Записки Горного института. 2003. Т. 154.
345. *Тарасов А.М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1.
346. *Тарасов А.М.* К вопросу об эффективности президентского контроля // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 6.
347. *Тарасов А.М.* Президентский контроль – стратегический вид внешнего государственного контроля // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 4 (52).
348. *Тарасов А.М.* Президентский контроль как риск-ориентированный вид государственного контроля // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2019. № 4 (51).
349. *Тарасов А.М.* Система государственного контроля в Российской Федерации: организационно-правовые вопросы // Записки Горного института. 2003. Т. 154.
350. *Тарасов А.М.* Функции эффективного государственного контроля за деятельностью органов исполнительной власти (правоохранительных органов) // Российский следователь. 2019. № 6.

351. *Тепляшин И.В.* Права и законные интересы субъектов общественного контроля: содержание и классификация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10.
352. *Тепляшин И.В.* Сферы реализации общественного контроля: границы достигнутого и направления развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9.
353. *Терещенко Л.К.* Процедуры и гарантии, обеспечивающие участие физических и юридических лиц в их отношениях с органами публичной администрации. В издании: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011.
354. *Титова Е.В.* Общественное участие как конституционное правомерное поведение // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7.
355. *Тиунова Н.В.* Некоторые проблемные аспекты осуществления государственного контроля и привлечения к административной ответственности за нарушения прав покупателей несанкционированными и обезличенными интернет-магазинами в России // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2019. № 1.
356. *Тихомиров Ю.А.* Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10.
357. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1998.
358. *Тихомирова Л.А.* Реформа контрольно-надзорной деятельности («регуляторная гильотина») в сфере промышленной безопасности // СПС КонсультантПлюс. 2021.
359. *Туманов С.Н.* К вопросу о понятии и структуре функции государства // Вестник Пермского университета. Юридические науки. Выпуск 4 (18). 2012.
360. *Уманский Я.Н.* Советское государственное право. М., 1970.
361. *Усольцев Е.Ю.* Методология отечественной цивилистики в историческом разрезе // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 6.

362. *Федосов В.А.* Повышение открытости бюджетов и общественного участия в бюджетном процессе в Российской Федерации // Финансы и кредит. 2016. № 9 (691).
363. *Федотова Ю.Г.* Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8.
364. *Федотова Ю.Г.* Парламентский контроль и парламентское расследование в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9.
365. *Хабарин О.М.* Генезис системы государственного контроля в Европе и доимперской России // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 5.
366. *Хабриева Т.Я.* Конституция Российской Федерации и развитие законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 5.
367. *Хобраков Д.Ц.* Государственный и муниципальный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов: понятие, виды, система // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 12.
368. *Худякова Н.В.* Надзор за соблюдением прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля // Законность. 2021. № 7.
369. *Царева Е.Д., Опарин В.Н.* Конституционный судебный контроль в зарубежных странах // Скиф. 2020. № 3 (43).
370. *Чеботарев Г.Н.* Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12.
371. *Чеботарев Г.Н.* Общественный контроль в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9.
372. *Чеботарев Г.Н.* Общественный контроль на выборах: опыт и проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7.

373. *Чернецкая О.Н.* Зарождение и становление института государственного контроля в Российском государстве до 1917 г. // История государства и права. 2011. № 6.
374. *Чернобель Г.Т.* Правовые принципы как идеологическая парадигма // Журнал российского права, № 1, 2010.
375. *Чертков А.Н., Азаров Д.В.* Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. 2014. № 1.
376. *Чуманова В.В.* Обеспечение эффективности механизма государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления. Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009.
377. *Чхиквадзе В.В.* Организационно-правовые основы государственного финансового контроля в зарубежных странах // Публично-правовые исследования: электронный журнал. 2012. № 2.
378. *Шаклеин Н.И.* Проблемы становления парламентского контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7.
379. *Шарнина Л.А.* Общественный контроль как гарантия конституционной законности при реализации конституционного усмотрения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12
380. *Шевердяев С.Н.* Реализация стратегии «открытого правительства» в Казахстане: институциональный и законодательный контекст // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7.
381. *Широбоков С.А.* Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург 2011.
382. *Шкодинский С.В., Кондратьева Е.А.* Сотрудничество между высшим органом внешнего государственного аудита (контроля) и службами внутреннего аудита государственных органов в целях повышения

- эффективности внешнего государственного аудита (контроля): основы и зарубежный опыт // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 4.
383. *Шохин С.О.* Цифровизация в сфере государственного финансового контроля // Финансовое право. 2021. № 6.
384. *Шугрина Е.С.* Государственный контроль (надзор) за местным самоуправлением: новые-старые особенности взаимоотношений // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 4.
385. *Шульженко Ю.Л.* Дореволюционная отечественная наука государственного права и современность // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 3.
386. *Шульженко Ю.Л.* Лекции по русскому государственному праву Н.И. Лазаревского // Труды Института государства и права РАН. 2021. Том 16. № 3.
387. *Шульженко Ю.Л.* Первый отечественный учебник русского государственного права // Труды Института государства и права РАН. 2020. Том 15. № 4.
388. *Шульженко Ю.Л.* Реформа конституционного контроля в СССР периода перестройки (1985 – 1991 гг.) // Журнал российского права. 2022. № 7.
389. *Шумакова Е.Ю.* К вопросу о соотношении земельного надзора и контроля // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2016. № 2 (35).
390. *Эбзеев Б.С.* Актуализация Конституции России: собирательный образ поправок Президента РФ В.В. Путина и новые смыслы Основного Закона // Государство и право. 2020. № 4.
391. Электоральная демократия: российский опыт / Под общей ред. Б.С. Эбзеева. – М.: РЦИОИТ, 2017.
392. *Эмих В.В.* Общественный контроль и идеологическое многообразие в России // Социум и власть. 2017. № 1 (63).
393. *Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В.* Реформа госконтроля и «регуляторная гильотина»: что получилось с позиции бизнеса? // ЭКО: всероссийский экономический журнал. 2021. № 7.

394. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Реформа контрольно-надзорной деятельности государства: оценка с позиции граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2.
395. 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 (RUDN Journal of Sociology). Серия: Социология. 2019. Т. 19. № 2.
396. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Концепция федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации. В издании: Государственное управления: в поисках результативности: сб. науч. Статей / под науч. ред. Д.М. Буташина и А.В. Сороко. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.
397. Яблонская А.Б. Контрольно-надзорные функции государственной власти в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
398. Япрынцева И.М. Сущность и понятие общественного контроля как механизма участия граждан в управлении делами государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3.

Интернет-источники (электронные ресурсы)

399. «Нужно найти баланс между интересами бизнеса и запросом на безопасность». Алексей Херсонцев о механике разворота государства лицом к людям. Материал на сайте «Коммерсантъ» от 25 января 2023 года. Электронный ресурс. <https://www.kommersant.ru/doc/5784490>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.
400. Алексей Херсонцев: в первой половине 2022 года профилактика успешно заменила большинство проверок. Материал на сайте «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность» от 3 августа 2022 года. Электронный ресурс. <https://knd.ac.gov.ru/6049/>. Дата обращения – 20 августа 2022 года.

401. В России появится общественный аудит для контроля расходов властей. Сергей Степашин представил свою монографию. Материал Российской газеты 10 декабря 2013 года. Электронный ресурс. <https://rg.ru/2013/12/11/audit.html> Дата обращения – 2 июля 2022 года.
402. *Виноградов Л.К.* Статья «Комитет партийного контроля при ЦК КПСС (КПК)» в Большой советской энциклопедии. Электронный ресурс. <https://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/063/294.htm>. Дата обращения – 10 марта 2023 года.
403. Генпрокурор России заявил об освобождении предпринимателей от 60% внеплановых проверок. Материал на сайте ТАСС от 7 сентября 2022 года. Электронный ресурс. <https://tass.ru/ekonomika/15672891>. Дата обращения – 10 сентября 2022 года.
404. Государство берет ОПК под тотальный контроль. Электронный ресурс. https://octagon.media/ekonomika/gosudarstvo_beret_opk_pod_totalnyj_kontrol.htm 1. Дата обращения – 6 марта 2023 года.
405. Дмитрий Григоренко: Клиентоцентричное государство – это решение проблем человека без его участия. Материал на сайте Правительства Российской Федерации 21 декабря 2021 года. Электронный ресурс. <http://government.ru/news/44181/> Дата обращения – 1 июля 2022 года.
406. Дмитрий Григоренко: Правительство продолжает снижать административную нагрузку на граждан и бизнес. Материал на сайте Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2022 года. Электронный ресурс. <http://government.ru/news/45313/>. Дата обращения – 21 августа 2022 года.
407. Дмитрий Григоренко: Цель надзора – помочь бизнесу, а не наказать. Материал на сайте Правительства Российской Федерации от 17 июня 2022 года. Электронный ресурс. <http://government.ru/news/45755/>. Дата обращения – 10 сентября 2022 года.

408. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». Электронный ресурс. <https://www.budget.gov.ru/web/guest/Главная-страница>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.
409. Информация на официальном сайте Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Электронный ресурс. https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f#section-description. Дата обращения – 10 ноября 2022 года.
410. Информация об инициативе «Цифровое государственное управление» на портале национальныепроекты.рф. Электронный ресурс. <https://xn--80aarpemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/tsifrovaya-ekonomika/p-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie-p>. Дата обращения – 10 ноября 2022 года.
411. Информация об инициативе «Цифровое государственное управление» на портале национальныепроекты.рф. Электронный ресурс. <https://xn--80aarpemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/tsifrovaya-ekonomika/p-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie-p>. Дата обращения – 10 января 2023 года.
412. История Народного фронта. Материал на сайте Общероссийского народного фронта. Электронный ресурс. <https://onf.ru/structure/istoriya-onf/>. Дата обращения – 5 марта 2023 года.
413. Клиентоцентричность государственного управления обсудят на ПМЭФ-2021. Материал на сайте «Ведомости» 25 мая 2021 года. Электронный ресурс. https://www.vedomosti.ru/press_releases/2021/05/25/klientotsentrichnost-gosudarstvennogo-upravleniya-obsudyat-na-pmef-2021 Дата обращения – 1 июля 2022 года.
414. Краснов заявил, что Генпрокуратура и Минэкономики могут отменить часть проверок для бизнеса навсегда. Материал на сайте «Коммерсантъ» от 7 сентября 2022 года. Электронный ресурс. <https://www.kommersant.ru/doc/5548197>. Дата обращения – 10 сентября 2022 года.
415. Краснов рассказал об особом порядке надзора за предприятиями ОПК после начала СВО. Материал на сайте ТАСС от 15 марта 2023 года. Электронный

- ресурс. <https://tass.ru/obschestvo/17272951>. Дата обращения – 20 марта 2023 года.
416. Между властью и гражданином: институты общественного участия. Материал на сайте Общественной палаты Российской Федерации. Электронный ресурс. <https://report2018.oprf.ru/ru/2.php>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.
417. Между властью и гражданином: институты общественного участия. Материал на сайте Общественной палаты Российской Федерации. Электронный ресурс. <https://report2018.oprf.ru/ru/2.php>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.
418. Назарова В. «Сервисная модель государства и принципы клиентоцентричности» 23 декабря 2021 года. Электронный ресурс. <https://www.connect-wit.ru/servisnaya-model-gosudarstva-i-printsipy-klientotsentrichnosti.html>. Дата обращения – 22 июня 2022 года.
419. Нужно найти баланс между интересами бизнеса и запросом на безопасность. Алексей Херсонцев о механике разворота государства лицом к людям. Материал на сайте «Коммерсантъ» от 25 января 2023 года. Электронный ресурс. <https://www.kommersant.ru/doc/5784490>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.
420. Официальный сайт Open Government Partnership. Электронный ресурс. <https://www.opengovpartnership.org/>. Дата обращения – 19 января 2023 года.
421. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года. Утвержден Президентом Российской Федерации 5 декабря 2014 года № Пр-2821. Размещен на официальном сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/47182>. Дата обращения – 22 сентября 2022 года.
422. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года. Утвержден Президентом Российской Федерации 5 декабря 2014 года № Пр-2821. Размещен на официальном сайте

- Президента Российской Федерации. Электронный ресурс.
<http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/47182>. Дата обращения – 22 сентября 2022 года.
423. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое. Том XXXI. Электронный ресурс.
<https://runivers.ru/bookreader/book9839/#page/515/mode/1up>. Дата обращения – 19 августа 2022 года.
424. Портал «Ваш контроль», о проекте. Электронный ресурс.
<https://vashkontrol.ru/about>. Дата обращения – 25 февраля 2023 года.
425. Портал ЗАЧЕСТНЫЙБИЗНЕС. Электронный ресурс.
<https://zachestnyibiznes.ru/>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.
426. Портал КНД (Контрольной (надзорной) деятельности). Электронный ресурс.
<https://knd.gov.ru/main>. Дата обращения – 10 января 2023 года.
427. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 21 апреля 2021 года. Текст на официальном интернет-сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс.
<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/65418> Дата обращения – 2 мая 2022 года.
428. 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.
429. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 года на официальном сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс.
<http://kremlin.ru/events/president/news/47173>. Дата обращения – 22 сентября 2022 года.
430. Проверяющих просят покинуть бизнес. Белый дом отменил плановые проверки до 2030 года. Материал на сайте «Коммерсантъ» от 20 марта 2023

года. Электронный ресурс. <https://www.kommersant.ru/doc/5886733>.
Дата обращения – 20 марта 2023 года.

431. Путин поручил определить конкретные параметры реформы проверок бизнеса. Материал РИА «Новости» 17 июня 2022 года. Электронный ресурс. <https://ria.ru/20220617/proverki-1796212939.html> Дата обращения – 5 июля 2022 года.
432. Пять особенностей нового подхода к аудиту эффективности. Материал на сайте Счетной палаты Российской Федерации от 12 мая 2021 года. Электронный ресурс. <https://ach.gov.ru/news/pyat-osobennostey-novogo-podkhoda-k-auditu-effektivnosti>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.
433. Раздел «Суперсервисы и цифровая трансформация госуслуг» на официальном сайте Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Электронный ресурс. https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/854/?utm_referrer=https%3a%2f%2fw.w.google.com%2f. Дата обращения – 10 января 2023 года.
434. Раздел «Электронное правительство» на официальном сайте Правительства Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://government.ru/rugovclassifier/719/events/>. Дата обращения – 10 января 2023 года.
435. РСПП: число проверок российского бизнеса в 2022 году стало минимальным в истории. Материал на сайте «Коммерсантъ» от 14 марта 2023 года. Электронный ресурс. <https://www.kommersant.ru/doc/5874561>. Дата обращения – 20 марта 2023 года.
436. Сайт системы «ЗАБИЗНЕС.РФ». Электронный ресурс. <https://xn--80acmfcf0b7a.xn--plai/about>. Дата обращения – 8 марта 2023 года.
437. Сергей Степашин: «Пересмотра общих итогов приватизации быть не может». Материал на сайте «Росбалт» от 27 декабря 2004 года. Электронный ресурс. <https://www.rosbalt.ru/main/2004/12/27/190794.html>. Дата обращения – 4 марта 2023 года.

438. Сергей Степашин: необходимо создание единой информационной системы госконтроля. Материал 14 февраля 2007 года. Электронный ресурс. https://www.cnews.ru/news/line/sergej_stepashin_neobhodimo_sozdanie Дата обращения – 1 июля 2022 года.
439. СП утвердила отчет об итогах приватизации в России. Материал на сайте РБК от 29 октября 2004 года. Электронный ресурс. <https://www.rbc.ru/economics/29/10/2004/5703c1709a7947dde8e088a0>. Дата обращения – 4 марта 2023 года.
440. Статистика интернета и соцсетей на 2022 год – цифры и тренды в мире и в России. Электронный ресурс: <https://www.web-canape.ru/business/statistika-interneta-i-socsetej-na-2022-god-cifry-i-trendy-v-mire-i-v-rossii/>. Дата обращения – 29 октября 2022 года).
441. Статья «Государственный контроль» в электронной версии Большой российской энциклопедии. Электронный ресурс. https://bigenc.ru/domestic_history/text/3816449. Дата обращения – 15 августа 2022 года.
442. Статья «Государственный контроль». Большая советская энциклопедия. в 30-ти т.. – 3-е изд.. М.: Совет. энцикл., 1969 – 1986. ил., карт. Цит. по электронной версии. Электронный ресурс. <https://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/012/162.htm>. Дата обращения – 22 сентября 2022 года.
443. Стенограмма выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании XXV Петербургского международного экономического форума. Размещена на сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://kremlin.ru/events/president/news/68669>. Дата обращения – 10 сентября 2022 года.
444. Стенограмма итоговой пленарной сессии XIX заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» 27 октября 2022 года на сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс:

- <http://kremlin.ru/events/president/news/69695>. Дата обращения – 29 октября 2022 года.
445. Стенограмма итоговой пленарной сессии XIX заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» 27 октября 2022 года на сайте Президента Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://kremlin.ru/events/president/news/69695>. Дата обращения – 29 октября 2022 года.
446. Счетная палата подготовила исследование об итогах приватизации 1990-х годов. Материал на сайте «Ведомости» от 1 июля 2004 года. Электронный ресурс: <https://www.vedomosti.ru/library/news/2004/07/01/schetnaya-palata-podgotovila-issledovanie-ob-itogah-privatizacii-1990-h-godov>. Дата обращения – 4 марта 2023 года.
447. Текст Конституции Республики Армения на официальном сайте Президента Республики Армения. Электронный ресурс: <https://www.president.am/ru/constitution-2015/>. Дата обращения – 12 декабря 2022 года.
448. Текст Конституции Республики Беларусь на официальном сайте Президента Республики Беларусь. Электронный ресурс: <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution>. Дата обращения – 12 декабря 2022 года.
449. Текст Конституции Республики Казахстан в информационно-правовой системе нормативных правовых актов Республики Казахстан. Электронный ресурс: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_/info. Дата обращения – 12 декабря 2022 года.
450. Текст Конституции Республики Узбекистан на специализированном сайте об основном законе – Конституции Республики Узбекистан. Электронный ресурс: https://constitution.uz/uploads/constitution_ru.pdf. Дата обращения – 12 декабря 2022 года.

451. Утверждено «Положение об органах народного контроля СССР». Электронный ресурс. <https://www.prilib.ru/history/619822>. Дата обращения – 22 сентября 2022 года.
452. *Шорина Е.В.* Статья «Контроль народный» в Большой советской энциклопедии. Электронный ресурс. <https://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/064/179.htm>. Дата обращения – 10 марта 2023 года.
453. Электронная регистрационная карта проекта федерального закона № 332053-7 в Системе обеспечения законодательной деятельности на официальном сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Электронный ресурс. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7>. Дата обращения – 20 сентября 2022 года.
454. Электронная регистрационная карта проекта федерального закона № 850621-7 в Системе обеспечения законодательной деятельности на официальном сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Электронный ресурс. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7>. Дата обращения – 20 сентября 2022 года.
455. Энциклопедический словарь. 2009. Электронный ресурс. <http://dic.academic.ru/dic.nsf/es/85072>. Дата обращения – 20 декабря 2022 года.

Иные источники

456. Закон СССР от 23 декабря 1989 года «О конституционном надзоре в СССР». Свод законов СССР, т. 1, с. 44-3, 1990 г.
457. Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». Была опубликована на сайте <http://knd.ac.gov.ru>.
458. Методические рекомендации по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности от 9 сентября 2016 года. Были размещены на сайте <http://knd.ac.gov.ru>.

459. Об утверждении образования и штата Государственного Контроля. 1836 г. Н. 25/III; В.у. 30/XII. / Департамент законов. – 1836. – 237 л. (Департамент законов Государственного Совета. Том 2. О рассмотрении законопроектов ведомств по всем вопросам государственного управления за 1836 год).
460. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года. Российская газета, № 287, 13.12.2012.
461. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1 декабря 2016 года. Парламентская газета, № 45, 02-08.12.2016.
462. Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР». Известия ЦИК СССР и ВЦИК, № 118, 26.05.1925.
463. Стенограмма выступления Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко в рамках «правительственного часа» на тему «О результатах работы по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности» на 531-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 19 октября 2022 года.

Приложение

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



СВИДЕТЕЛЬСТВО

о государственной регистрации программы для ЭВМ

№ 2015612246

Дорожная сеть региона

Правообладатель: *Государственное автономное учреждение Тульской области «Центр информационных технологий» (RU)*

Авторы: *Спиридонов Андрей Алексеевич (RU), Нархов Михаил Юрьевич (RU), Колесников Андрей Сергеевич (RU), Панин Денис Геннадьевич (RU)*



Заявка № 2014663764

Дата поступления 26 декабря 2014 г.

Дата государственной регистрации

в Реестре программ для ЭВМ 16 февраля 2015 г.

Врио руководителя Федеральной службы
по интеллектуальной собственности

Л.Л. Кирий

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



СВИДЕТЕЛЬСТВО

о государственной регистрации программы для ЭВМ

№ 2015612467

Жилой фонд региона

Правообладатель: *Государственное автономное учреждение Тульской области «Центр информационных технологий» (RU)*

Авторы: *Спиридонов Андрей Алексеевич (RU), Нархов Михаил Юрьевич (RU), Колесников Андрей Сергеевич (RU), Панин Денис Геннадьевич (RU)*



Заявка № 2014663638

Дата поступления 26 декабря 2014 г.

Дата государственной регистрации

в Реестре программ для ЭВМ 19 февраля 2015 г.

Врио руководителя Федеральной службы
по интеллектуальной собственности

Л.Л. Кирий

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



СВИДЕТЕЛЬСТВО

о государственной регистрации программы для ЭВМ

№ 2015612244

Мероприятия региона

Правообладатель: *Государственное автономное учреждение Тульской области «Центр информационных технологий» (RU)*

Авторы: *Спиридонов Андрей Алексеевич (RU), Нархов Михаил Юрьевич (RU), Колесников Андрей Сергеевич (RU), Панин Денис Геннадьевич (RU)*



Заявка № 2014663763

Дата поступления 26 декабря 2014 г.

Дата государственной регистрации

в Реестре программ для ЭВМ 16 февраля 2015 г.

Врио руководителя Федеральной службы
по интеллектуальной собственности

Л.Л. Кирий

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



СВИДЕТЕЛЬСТВО

о государственной регистрации программы для ЭВМ

№ 2015612468

Мобильный регион FORAND

Правообладатель: *Государственное автономное учреждение Тульской области «Центр информационных технологий» (RU)*

Авторы: *Спиридонов Андрей Алексеевич (RU), Нархов Михаил Юрьевич (RU), Колесников Андрей Сергеевич (RU), Панин Денис Геннадьевич (RU)*



Заявка № 2014663639

Дата поступления 26 декабря 2014 г.

Дата государственной регистрации

в Реестре программ для ЭВМ 19 февраля 2015 г.

Врио руководителя Федеральной службы
по интеллектуальной собственности

Л.Л. Кирий

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



СВИДЕТЕЛЬСТВО

о государственной регистрации программы для ЭВМ

№ 2015612248

Мобильный регион FORIOS

Правообладатель: *Государственное автономное учреждение Тульской области «Центр информационных технологий» (RU)*

Авторы: *Спиридонов Андрей Алексеевич (RU), Нархов Михаил Юрьевич (RU), Колесников Андрей Сергеевич (RU), Панин Денис Геннадьевич (RU)*



Заявка № 2014663768

Дата поступления 26 декабря 2014 г.

Дата государственной регистрации

в Реестре программ для ЭВМ 16 февраля 2015 г.

Врио руководителя Федеральной службы
по интеллектуальной собственности

Л.Л. Кирий

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



СВИДЕТЕЛЬСТВО

о государственной регистрации программы для ЭВМ

№ 2015612247

Народный бюджет региона

Правообладатель: *Государственное автономное учреждение Тульской области «Центр информационных технологий» (RU)*

Авторы: *Спиридонов Андрей Алексеевич (RU), Нархов Михаил Юрьевич (RU), Колесников Андрей Сергеевич (RU), Панин Денис Геннадьевич (RU)*



Заявка № 2014663765

Дата поступления 26 декабря 2014 г.

Дата государственной регистрации

в Реестре программ для ЭВМ 16 февраля 2015 г.

Врио руководителя Федеральной службы
по интеллектуальной собственности

Л.Л. Кирий

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



СВИДЕТЕЛЬСТВО

о государственной регистрации программы для ЭВМ

№ 2015612245

Открытый регион 71

Правообладатель: *Государственное автономное учреждение Тульской области «Центр информационных технологий» (RU)*

Авторы: *Спиридонов Андрей Алексеевич (RU), Нархов Михаил Юрьевич (RU), Колесников Андрей Сергеевич (RU), Панин Денис Геннадьевич (RU)*



Заявка № 2014663762

Дата поступления 26 декабря 2014 г.

Дата государственной регистрации

в Реестре программ для ЭВМ 16 февраля 2015 г.

Врио руководителя Федеральной службы
по интеллектуальной собственности

Л.Л. Кирий