

*Есир К.П.,
обучающийся направления «Государственное и муниципальное
управление» Российской академии народного хозяйства и
государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва*

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

***Аннотация:** В рамках научно-исследовательской работы были рассмотрены основные сущностные признаки государственного контроля и проведен анализ природы государственного контроля и надзора в контексте обеспечения осуществления государственного управления.*

***Ключевые слова:** государственный контроль, государственный надзор, контрольно-надзорная деятельность.*

CONCEPT AND CONTENT OF STATE CONTROL IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

***Annotation:** As part of the research work, the main essential features of control were considered and an analysis was made of the nature of control and supervision in the tension of public administration.*

***Key words:** state control, state supervision, control and supervisory policy.*

Государственный контроль и надзор является **неотъемлемой частью публичного управления** и основополагающей функцией государственного аппарата, существенной влияющей на функционирование общественной

системы и достижение высоких показателей эффективности реализации политических и социально-экономических задач государства.

Однако в связи с многообразием форм осуществления государственного контроля и широтой его полномочий в научной литературе **не принято единое общепринятое определение** государственного контроля, отражающее его политическое, административное, социальное наполнение.

Сейчас, когда значимость контроля как механизма защиты прав граждан и обеспечения эффективности власти очевидна, современные российские и зарубежные ученые, исследующие тему контроля, стремятся к упорядочению знаний о сущности, целях, формах и методах контроля, включая анализ правовых сложностей и исследование широкой негативной и позитивной практик процессуального осуществления контроля.

Согласно наиболее распространенной версии слово «контроль» **происходит из французского языка**, где объединение *contre* «против» и *rôle* «список» образует *contrôle*, то есть «проверка счетов». [11]

Согласно Толковому словарю русского языка под редакцией Д.Н. Ушакова у термина «контроль» несколько определений: « 1. наблюдение, надсмотр над чем-н. с целью проверки. <...> 2. учреждение, контролирующее чью-н. деятельность. <...> 3. собир. Лица, занимающиеся контролем, контролеры». [10]

Первые обоснования необходимости контроля для организации общественного порядка заложены еще в религиозных учениях. В трудах большинства мыслителей со времен Античности до Нового времени упоминается необходимость контроля и как механизма сдерживания политической воли правителей, и как средства усмирения населения, обеспечивающего стабильность существования социума.

В настоящее время большинство определений контроля в первую очередь отражают его как **социальное явление**, направленное на достижение общественного порядка. Так, В.И. Туровцев писал, «контроль представляет

собой систему мер, направленных на реализацию общества или каких-то социальных групп в целях регулирования общественных отношений». [9]

С.В. Бендюрина отмечает, что контроль осуществляется через воздействие субъекта контроля на его объект с помощью правовых средств и в целях формирования гармоничных отношений и достижения поставленных целей. [3]

Публичному контролю безусловно присущ **властный характер**, который как отмечает Ю.М. Козлов проявляется в полномочиях контрольных органов: предписывать подконтрольному объекту в обязательном порядке предпринять определенные действия и инициировать привлечение ответственности на основании правонарушений, обнаруженных в ходе проверок. [6]

Однако различные исследователи в различных вариациях трактуют взаимосвязь власти и контроля: часть авторов оценивают контроль как непосредственно саму власть; некоторые труды отражают контроль как инструмент осуществления власти; другие авторы видят в контроле специфическую характеристику, присущую наделенным властью акторам.

Многогранность и широкая распространённость контрольной деятельности во всех сферах общества позволяет вырабатывать **различные классификации контроля**: по субъекту контроля, по сферам подконтрольных объектов; по методам и правовым последствиям и т.д.

Исходя из предмета контроля контроль подразделяется на общий, обеспечивающий правопорядок в обществе целом, или специальный, совершаемый в отношении определенного вида подконтрольных объектов.

С точки зрения стадий деятельности выделяют предварительный контроль, текущий контроль и последующий контроль. [8] По направленности контроля выделяют внешний контроль, то есть осуществляемый субъектом, не входящим в единую с объектом контроля систему, и внутренний контроль, осуществляемый в рамках одной структуры.

Наиболее часто встречаемым в современной литературе является разделение видов контроля на международный, общественный, государственный и частный (по субъектам, осуществляющим контроль).

Специфическим видом контроля является государственный контроль.

А.А. Смирнова выделяет государственный контроль как неотъемлемый элемент и особый вид управленческой деятельности [7], а Г.С. Левин [5] отмечает, что государственному контролю различной направленности присуще различные административно-правовые режимы.

Контролю со стороны государства также как и публичному контролю в целом присущи **социальный и властный характер**, однако его главной особенностью является **особый правовой статус**. Как пишет А.В. Ерицян, он представляет собой правовую процедуру, включающую в себя получения субъектом контроля необходимой информации, ее правовую квалификацию и принятие мер принуждения к объекту контроля для восстановления законности. [4]

К признакам государственного контроля относится также **масштабность** его осуществления, строгая **юридическая определенность** процедур осуществления контроля, **обязательность к исполнению** предписаний субъектов контроля, перманентность его осуществления и **системный характер**.

Предметом контрольно-надзорной деятельности государства является деятельность государственных и муниципальных органов власти, юридических лиц коммерческой и некоммерческой направленности, граждан.

По мнению большинства авторов, контроль со стороны государства имеет своими разновидностями непосредственно сам государственный контроль и административный надзор. Проблема соотношения этих понятий широко распространена в отечественной науке в связи с наличием пробела в российском законодательстве, до сих пор не разграничившем эти понятия и

употребляющем их как тождественные. Однако в широком смысле **принципиальные отличия государственного контроля от административного надзора** заключаются в том, что

- субъекты административного надзора имеет своей целью контроль за законностью действий подконтрольных объектов и обеспечение правопорядка, в то время как субъекты государственного контроль не только наблюдают за законностью действий подконтрольных объектов, но и проводят оценку уровня эффективности их деятельности
- государственный контроль ограничен строго определенным кругом подконтрольных структур, подчиненных данному органу государственного контроля, а административный надзор осуществляется в отношении неопределенного круга юридических и физических лиц, неподчиненных органам надзора напрямую.

Учитывая значимость правовой основы контроля со стороны государства, необходимо также обозначить определения государственного контроля, закрепленные в основополагающих нормативно-правовых актах.

В Федеральном законе Российской Федерации от 26.12.2008 N **294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»** в рамках определения приведены основные мероприятия по его осуществлению: проведение проверок и систематических анализ соблюдения норм права, профилактика правонарушений, принятие мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений; анализ и прогнозирование состояния исполнения требований законодательства. Целью данных мероприятий обозначено «предупреждение, выявление и пресечение нарушений». [2]

В связи с тем, что в рамках вышеуказанного Федерального закона обозначены вопросы контроля только в отношении ограниченного круга лиц, а именно юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не

предусмотрена комплексная организация профилактики нарушений, а также акцентировано внимание на наиболее жёстких формах контроля над бизнесом был разработан и принят **Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»**.

В данном Федеральном законе выделяются два уровня контроля – государственный и муниципальный контроль (надзор) – которые определяются как «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». [1] Целью контрольно-надзорной деятельности в рамках данного Федерального закона определено «достижение общественно значимых результатов», сопровождающееся обеспечением законности.

Оценивая воззрения различных исследователей и функционирующее законодательство, можно сделать вывод, что **государственный контроль является публично-правовым механизмом государственного управления**, в рамках которого уполномоченными органами государственной власти осуществляется систематическая, юридически строго определенная деятельность, **направленная на обеспечение правопорядка, сохранение законности и достижение эффективности**. Эта деятельность в широком смысле заключается в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольных объектов правовым нормам и оценке результативности их

работы, по итогам которых выявляются допущенные нарушения и предпринимаются корректирующие меры по их устранению.

Библиографический список:

1. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращения: 15.11.2022).
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 15.11.2022).
3. Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль (конституционное-правовое исследование): дисс.. канд. юр. наук. – М., 2003. – С. 35.
4. Ерицын А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) – Государство и право. 2002, № 2. С. 106.
5. Карен М.К., Гамид А.К. Понятие и сущность государственного контроля в системе государственного управления – Закон и право. 2022. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-suschnost-gosudarstvennogo-kontrolya-v-sisteme-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 27.11.2022).
6. Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством в СССР. – М.: Изд-во Московского университета, 1971. – С. 63.
7. Смирнова А.А. К вопросу о понятии государственного контроля в РФ – Science Time. 2020. №10 (82). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-ponyatii-konstitutsionnogo-kontrolya-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 01.12.2022).

8. Студеникина М.М. Государственный контроль в сфере управления: (Проблемы надведомственного контроля) – М.: Юридическая литература, 1974. – С. 63 – 64.
9. Туровцев В.И. Народный контроль в социалистическом обществе – М.: Политиздат, 1974. – С. 10.
10. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка – URL: <http://feb-web.ru/feb/ushakov/ush-abc/default.asp> (дата обращения: 15.11.2022).
11. Шанский Н.М. Этимологический онлайн-словарь русского языка – URL: <https://1793.slovaronline.com/2115> (дата обращения: 15.11.2022).