

Научная статья
УДК 342.25
DOI 10.18101/2658-4409-2023-2-31-34

ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ЕДИНАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© **Хобраков Дмитрий Цыбикович**
заместитель прокурора Республики Бурятия,
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Борсоева, 23а
khobakov80@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена публично-властному контролю как единой функции государственных органов и органов местного самоуправления. Рассмотрены подходы к пониманию публичной власти, в том числе с учетом принятых в 2020 г. конституционных поправок. Изучено соотношение государственного и муниципального контролей в рамках единой функции публичной власти — публично-властного контроля. Выделены признаки публично-властного контроля и дано его определение. Затронуты вопросы природы единства системы публичной власти, обеспечения самостоятельности местного самоуправления в условиях конституционной реформы 2020 г. Автором сделан вывод, что публичная власть является единой только в функциональном контексте, поскольку в силу статьи 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что исключает структурно-организационное единство государственных органов и органов местного самоуправления. Вместе с тем единство функций органов публичной власти создает предпосылки для неформальной интеграции местного самоуправления в государственно-властную вертикаль.

Ключевые слова: публично-властный контроль, органы государственной власти, органы местного самоуправления, публичная власть, конституционная реформа, единство системы публичной власти.

Для цитирования

Хобраков Д. Ц. Публично-властный контроль как единая функция государственных органов и органов местного самоуправления // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2023. Вып. 2. С. 31–34.

В результате конституционной реформы 2020 г. в Основном законе страны закреплен принцип единства системы публичной власти. Его провозглашение зафиксировало закономерный процесс укрепления российской государственности, отказ от утративших эффективность правовых конструкций, создало предпосылки для последующего поступательного развития системы государственного и муниципального управления, совершенствования правового регулирования и правоприменительной практики.

В законе о Государственном совете РФ сформулировано определение единой системы публичной власти, под ней законодатель понимает федеральные и региональные органы государственной власти, иные государственные органы,

органы местного самоуправления в их совокупности¹. Следовательно, несмотря на вертикальное и горизонтальное деление публичной власти, наличие сложных управленческих структур и самостоятельность местного самоуправления, публичная власть является единой.

В научной литературе существуют иные подходы к пониманию публичной власти. Авторы, руководствуясь переводом термина с латыни и достижениями западной и отечественной юридической мысли, не ограничивают публичную власть совокупностью органов государственной власти и органов местного самоуправления [1, с. 172], включают в нее помимо указанных органов политические партии, общественные движения, иные институты гражданского общества. В статье публичная власть рассматривается с учетом ее легального определения.

Реализация принципа единства системы публичной власти позволяет по-новому взглянуть на властные функции государственного и муниципального управления. Одной из них является контроль, посредством которого обеспечиваются предупреждение, выявление и устранение нарушений обязательных требований. Следует отметить полисемантическую природу контроля, под ним понимаются управленческая функция, форма обратной связи, система наблюдения и проверки, интегрирующая социально-правовую категорию, объединяющая различные виды деятельности по предупреждению, выявлению и устранению отклонений в работе подконтрольных субъектов.

При таких обстоятельствах государственный контроль и муниципальный контроль возможно рассмотреть в их совокупности как единое социально-правовое явление — публично-властный контроль. Учитывая законодательное определение публичной власти, которое, как было отмечено ранее, сужает сформированное в доктрине представление о публичной власти, публично-властный контроль следует отграничивать от общественного контроля. Публично-властный контроль соотносится с государственным и муниципальным контролями как целое и части, но ими не исчерпывается, поскольку охватывает взаимодействие субъектов государственного и муниципального контроля в рамках единой системы публичной власти.

Субъектами публично-властного контроля являются органы государственной власти, иные государственные органы и органы местного самоуправления. К числу органов государственной власти в соответствии со статьей 10 Конституции РФ относятся органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Иными государственными органами служат органы, не входящие в перечисленные ветви власти, например, прокуратура, основной функцией которой закреплено осуществление надзора за исполнением законов. По мнению автора, основанному помимо прочего на судебной практике Конституционного суда РФ², надзор — это разновидность контроля.

¹ О Государственном Совете Российской Федерации : федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

² По делу о проверке конституционности положений пункта 1 ст. 6, п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр "Мемориал"», международной общественной организации «Международное историко-просветительское,

Анализ юридической литературы и законодательства позволяет выделить следующие признаки публично-властного контроля: 1) является единой функцией публичной власти; 2) осуществляется уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления; 3) основан на принципах согласованного функционирования и взаимодействия субъектов публично-властного контроля; 4) имеет целевой характер, поскольку направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований; 5) реализуется в строгой процессуальной форме; 6) функционирует на трех территориальных уровнях: федеральном, региональном и местном; 7) осуществляется путем профилактики нарушений обязательных требований, оценки их соблюдения подконтрольными субъектами, выявления нарушений названных требований, принятия мер по пресечению выявленных нарушений и их устранению.

С учетом рассмотренных характеристик публично-властный контроль можно определить как единую функцию публичной власти, деятельность уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления, основанную на принципах согласованного функционирования и взаимодействия, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемую в строгой процессуальной форме на федеральном, региональном и местном уровнях путем профилактики таких нарушений, оценки соблюдения подконтрольными субъектами названных требований, выявления их нарушений, принятия мер по пресечению выявленных нарушений и их устранению.

Научный и практический интерес представляет вопрос о природе единства системы публичной власти. По мнению автора, публичная власть является единой только в функциональном контексте, поскольку в силу статьи 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что исключает структурно-организационное единство государственных органов и органов местного самоуправления. Вместе с тем единство функций органов публичной власти создает предпосылки для неформальной интеграции местного самоуправления в государственно-властную вертикаль. В связи с этим можно отметить наличие диалектического противоречия между принципами единства системы публичной власти и самостоятельности местного самоуправления. Названные принципы, взаимодополняя друг друга, позволяют местному самоуправлению как исторически сформированной форме осуществления власти раскрыть свой потенциал, а также обеспечить единство подходов к реализации властных функций на всей территории страны вне зависимости от региональных и местных традиций и иных особенностей. Соблюдение баланса в вопросах обособления местной власти и повышения функциональной эффективности управления является важной государственной задачей.

благотворительное и правозащитное общество "Мемориал"», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной: постановление Конституционного суда РФ от 17.02.2015 № 2-П. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

В заключение отметим, что понятие публично-властного контроля — одной из важнейших функций государственных органов и органов местного самоуправления — требует дальнейших научных изысканий в силу объективной недостаточности теоретических обобщений и разработок, посвященных научному исследованию этой деятельности в контексте изменения конституционного регулирования.

Литература

1. Чиркин В. Е. Публичная власть. Москва : Юристъ, 2005. 175 с. Текст : непосредственный.

Статья поступила в редакцию 13.05.2023; одобрена после рецензирования 24.05.2023; принята к публикации 31.05.2023.

PUBLIC AND AUTHORITATIVE CONTROL AS A UNITED FUNCTION OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Dmitry Ts. Khobrakov

Deputy Prosecutor of the Republic of Buryatia,
23a Borsoeva St., Ulan-Ude 670000, Russia
khobrakov80@mail.ru

Abstract. The article is devoted to public control as a united function of state authorities and local governments. We have considered the approaches to understanding public authority, taking into account the constitutional amendments adopted in 2020, and studied the ratio of state and municipal control within the framework of a united function of public authority — public and authoritative control. The article identifies the signs of public and authoritative control and gives its definition, touches upon the issues of the unity of public authority system, ensuring the independence of local self-government in the context of the constitutional reform of 2020. It is concluded that public authority is unified only in a functional context, since, by virtue of Article 12 of the Constitution of the Russian Federation, local self-government bodies are not included in the system of state authorities, which excludes the structural and organizational unity of state bodies and local self-government bodies. At the same time, the unity of the functions of public authorities creates the preconditions for the informal integration of local self-government into the vertical of state power.

Keywords: public and authoritative control, state authorities, local self-government bodies, public authority, constitutional reform, unity of the public authority system.

For citation

Khobrakov D. Ts. Public and Authoritative Control as a United Function of State Authorities and Local Self-Government Bodies. *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2023; 2: 31–34 (In Russ.).

The article was submitted 13.05.2023; approved after reviewing 24.05.2023; accepted for publication 31.05.2023.