

КОНТРОЛЬ КАК СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

CONTROL AS A STRATEGIC TOOL OF STATE BUILDING

*E. Shabalina
P. Krylov*

Summary. The article considers control as a strategic tool of state-building based on modern scientific discourse. The formulation of the research problem is aimed at the form of objectification of the content of control, taking into account the national socio-cultural tradition and the relevant research methodology. The article substantiates the thesis that control as a strategic tool of state-building is an independent structural and functional tool with organizational and legal design, designed to solve state tasks. In conclusion, it is concluded that control as a strategic tool of state-building is multifunctional, it is a set of consistent actions aimed at implementing internal and external functions of the state, taking into account objective information obtained during control measures.

Keywords: state building, strategic instrument, control, public authority, integrated system.

Шабалина Евгения Ивановна

кандидат юридических наук, доцент,
Автономная некоммерческая организация
высшего образования Белгородский университет
кооперации, экономики и права
evish13@yandex.ru

Крылов Павел Сергеевич

Аспирант, Автономная некоммерческая организация
высшего образования Белгородский университет
кооперации, экономики и права
pashakrillov26@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается контроль как стратегический инструмент государственного строительства на основе современного научного дискурса. Постановка проблемы исследования нацелена на форму объективации содержания контроля с учетом национальной социокультурной традиции и актуальной методологии исследования. В статье обосновывается тезис о том, что контроль как стратегический инструмент государственного строительства представляет собой самостоятельный структурно-функциональный инструмент, имеющий организационно-правовое оформление, предназначенный для решения государственных задач. В заключении сделан вывод о том, что контроль как стратегический инструмент государственного строительства носит многофункциональный характер, представляет собой совокупность последовательных действий, направленных на реализацию внутренних и внешних функций государства, с учетом объективной информации, полученной в ходе контрольных мероприятий.

Ключевые слова: государственное строительство, стратегический инструмент, контроль, публичная власть, целостная система.

Категория «государственное строительство» не нова для российской юридической науки, но определенный период времени была незаслуженно забыта и только сейчас начинает активно использоваться как учеными, так и практиками. В этой связи особый интерес представляет набор инструментария, используемого для государственного строительства. Одним из таких инструментов является контроль.

Для того, чтобы понять место контроля в стратегическом инструментарии государственного строительства необходимо определиться с этимологической нагрузкой категорий «государственное строительство», «стратегический инструмент», «контроль».

Категория «государственное строительство» активно используется в рамках конституционного права. В самом широком смысле государственное строительство — это создание институтов публичной власти, складывающиеся в эффективную систему публичной власти в госу-

дарстве. Как справедливо подчеркивает А.И. Каирова, развитие и совершенствование организации и осуществления государственной и муниципальной власти является процессом чрезвычайно сложным, рассчитанным на длительный период, поэтому этот процесс должен происходить на основательной научной основе [7, С. 51]. Так в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» сформулировано определение единой системы публичной власти, где под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи

полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства [1]. Указанное определение предполагает наличие определенных инструментов, позволяющих осуществлять и координировать деятельность органов публичной власти. Здесь важно отметить наличие стратегических или фундаментальных инструментов и вспомогательных.

Стратегический инструмент — это элемент плана по достижению установленных целей, а именно: защиты прав и свобод человека и гражданина и создания условий для социально-экономического развития государства. Учитывая, что стратегия представлена как план действия в условиях неопределенности, включающей в себя набор норм и правил, зависящих от внешних и внутренних обстоятельств в государстве, включая естественные события и поведение участников правоотношений, контроль в указанном контексте является стратегическим инструментом государственного строительства.

Контроль как стратегический инструмент государственного строительства представляет собой самостоятельный структурно-функциональный инструмент, имеющий организационно-правовое оформление, предназначенный для решения государственных задач [11, С. 40–41]. Как часть общей системы согласования взаимодействия индивидов и общества, первичный социальный контроль задается наличием институциональной организации общества [6, С. 998]. Указанному тезису созвучна позиция В.Г. Афанасьева [4] и Г.Х. Шахназарова [14], в соответствии с которой контроль рассматривается как составной элемент научного руководства всеми государственными и общественными делами, неотъемлемая часть управления, обеспечивающая нормальное функционирование общества. Б.М. Макаров отмечает, что контроль понимается как самостоятельная контрольно-надзорная деятельность государства, которая тесно сочетается с другими областями государственной деятельности, при этом понятие «контроль» также широко, как и понятие «власть» [9, С. 26].

По мнению профессора О.Ф. Шаброва, категория «контроль» имеет сложное содержание и применительно к человеческому обществу можно выделить три относительно самостоятельные составляющие:

- «...социальный контроль — как наиболее общее его содержание и высшая цель управления;
- функциональный контроль как функция управления, обеспечивающая обратную связь или контроль снизу;
- надзор как функция управления, входящая в совокупность функций власти или контроль сверху» [13].

Существование контроля в управлении не отрицает сам факт существования контроля как объективно развивающейся категории [5, С. 8]. В настоящее время одна из проблем определения сущности контроля состоит в том, что тесная связь между контролем и управлением никем не оспаривается, но нет комплексных исследований, находящих грань, разделяющую управление и контроль, при которой они эффективно взаимодействуют, не заменяют и не дублируют друг друга [8, С. 39].

Контроль как стратегический инструмент государственного строительства — это целостная система в контексте ее устройства, взаимодействия и закономерностей развития, с акцентом на целевую ориентацию; интегративность, обеспечиваемую общими функциями и механизмом взаимодействия составных элементов, направленных на поддержание стабильности системы публичной власти и появление новых качеств, отвечающих вызовам современности.

В указанном смысле контроль обеспечивает своевременное и эффективное обновление модели государственного устройства на основе критического переосмысления и переоценки задач и новых функций государства, ответственности, распределяемой между органами публичной власти, экономическим сектором и гражданским обществом.

Отметим, что в рамках имеющегося нормативного массива предмет контроля определяется федеральным законом о виде контроля, законом субъекта Российской Федерации о виде контроля. Исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных мероприятий, включается в предмет контроля, содержащийся в едином реестре видов контроля, и не требует дополнительного указания в федеральном законе о виде контроля, законе субъекта Российской Федерации о виде контроля. Таким образом предметом контроля являются:

- соблюдение контролируемыми лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами;
- соблюдение (реализация) требований, содержащихся в разрешительных документах;
- соблюдение требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных мероприятий [2].

Типовым для юридической литературы является деление на государственный и общественный контроль, с последующим делением по различным признакам. Разновидности контроля могут быть классифицированы по различным основаниям, цель классификации зависит от того, какие свойства рассматриваемого явления в данный момент представляют наибольший интерес [10, С. 28].

По справедливому замечанию Ю.А. Тихомирова, контроль выступает не в изолированном виде, а осуществляется с учетом содержания конкретной деятельности, его объем, формы и методы проведения дифференцируются в зависимости от специфики сфер и отраслей управления, места субъекта, осуществляющего контроль, в системе политической организации общества, системе государственного механизма [12, С. 269–271].

Отмеченное многообразие позиций среди исследователей контроля в юриспруденции подчеркивает наличие проблем стратегического инструментария государственного строительства, среди которых контроль занимает ведущее место, вызывая активный научный дискурс, нацеленный на форму объективации содержания контроля с учетом национальной социокультурной традиции и актуальной методологии исследования.

Таким образом, контроль как стратегический инструмент государственного строительства носит многофункциональный характер, представляет собой совокупность последовательных действий, направленных на реализацию внутренних и внешних функций государства, с учетом объективной информации, полученной в ходе контрольных мероприятий. И в этом ключе значение контроля — накопление и систематизация информации о функционировании элементов публичной власти для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти [3] с целью соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина и создания условий для социально-экономического развития государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 50 (часть III). — Ст. 8039.
2. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 31 (часть I). — Ст. 5007.
3. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 15.05.2024) // Собрание законодательства РФ. — 2021. — № 52 (часть I). — Ст. 8973.
4. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: (Опыт системного исследования). — Москва: Политиздат, 1968. — 384 с.
5. Внутренний контроль: основы теории и методологии: монография / Е.А. Касюк. — Омск: Изд-во ОмГТУ, 2010. — 108 с.
6. Всемирная энциклопедия: Философия / Главн. науч. ред. и сост. А.А. Грицанов. — Москва: АСТ, 2001. — 1312 с.
7. Каирова А.И. Понятие, признаки и соотношение политической и государственной власти / А.И. Каирова, А.Г. Хасиева. // Право и государство: теория и практика. — 2023. — № 7(223). — С. 51–53.
8. Куныкина О.В. Система контроля в кредитной организации и ее модернизация: монография / О.В. Куныкина; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Оренбургский гос. ун-т». — Оренбург: ОИК ГОУ ОГУ, 2010. — 156 с.
9. Макаров Б.М. Народный контроль: органы и правовые формы деятельности. — Москва: Юрид. лит., 1975. — 152 с.
10. Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации / А.Ф. Ноздрачев. — Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; «Анкил», 2013. — 480 с.
11. Тихомиров Ю.А. Государственные институты и закон // Советское государство и право. — 1980. — № 10. — С. 39–47.
12. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. — Москва: Наука, 1972. — 288 с.
13. Шабров О.Ф. Системный подход и моделирование: общие принципы и специфика применения в политической сфере // Моделирование в социально-политической сфере. № 1. URL: <http://shabrov.info/almanah/1/1.pdf> (дата обращения 28.07.2024)
14. Шахназаров Г.Х. Стадии управления и демократический контроль // Советское государство и право. — 1969. — № 2. — С. 23–34.

© Шабалина Евгения Ивановна (evish13@yandex.ru); Крылов Павел Сергеевич (pashakrilov26@mail.ru)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»