

---

# ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

---

---

**Константин Анатольевич Ишеков**

*Доцент кафедры правовых основ  
управления факультета  
государственного управления  
Московского государственного  
университета им. М. В. Ломоносова;  
профессор кафедры фундаментальных  
юридических и социально-гуманитарных  
дисциплин университета «Синергия»,  
доктор юридических наук, доцент  
E-mail: ishekov77@mail.ru*

**Павел Валерьевич Попов**

*Аспирант университета «Синергия»  
E-mail: nightfor@yandex.ru*

## **Общественный и государственный контроль как разновидности социального контроля: проблемы соотношения**

***Аннотация.** В статье представлен анализ актуальных теоретико-правовых вопросов соотношения и разграничения понятий «общественный контроль» и «государственный контроль». Предметом исследования выступили межотраслевые институты общественного и государственного контроля, рассмотренные в их взаимосвязи и взаимодействии. Цель исследования – определение содержания общественного и государственного контроля как разновидностей социального контроля. При подготовке работы были использованы логический, системно-структурный и догматический методы исследования. В результате определены общие и отличительные признаки общественного и государственного контроля, доказана недопустимость отождествления данных понятий в теории юридической науки и опасность их подмены в практической деятельности. Обоснована общность происхождения данных понятий как разновидностей родовой категории – «социальный контроль».*

***Ключевые слова:** государство, общество, общественный контроль, государственный контроль, социальный контроль, проверка, наблюдение, государственная деятельность.*

---

**Konstantin Anatol'evich Ishekov**  
*Associate Professor of the department of  
Legal Framework for Management,  
faculty of Public Administration,  
Lomonosov Moscow State University;  
Professor of the department of Fundamental  
Juridical and Social-Humanitarian  
disciplines, «Synergy» University,  
Doctor of Legal sciences, Docent*

**Pavel Valer'evich Popov**  
*Postgraduate Student of «Synergy»  
University*

### **Public and State Control as a Variety of Social Control: the Issue of Correlation**

**Annotation.** *The authors of the present paper analyze relevant theoretical and legal issues of correlating and distinguishing such concepts as «public control» and «state control». The subject of the research is represented by cross-sectoral institutions of public and state controls, viewed in their connection and interaction. The work is aimed to determine the nature of public and state controls as the types of social control. The authors apply logical, systematic structural and dogmatic methods of study. As the result the authors claim that they define common and particular features of public and state controls, prove that it is unacceptable to equate these concepts in the theory of legal doctrine and dangerous to substitute them in practice. The authors justify common origin of mentioned concepts as varieties of the same generic category of «social control».*

**Keywords:** *state, society, public control, state control, social control, check, supervision, public activity.*

Во все времена чувство справедливости, свойственное человеческой природе, побуждало общество к поиску баланса между государственными и общественными интересами. Различные общности людей во избежание злоупотреблений властью, посягательств на их естественные и неотъемлемые права стремятся ограничить сферу деятельности государства, установить за ним общественный контроль. Вместе с тем, несмотря на многочисленные попытки внедрения данного института в правовую жизнь, эффективная модель общественного контроля так и не найдена; отсутствует и единство в понимании теоретического содержания данной категории, четкость в ее соотношении с институтом государственного контроля.

Широко известные трактовки понятия контроля содержатся в Словаре русского языка С. И. Ожегова и Толковом словаре живого великорусского языка В. И. Даля. Так, С. И. Ожегов определял контроль как постоянное наблюдение в целях проверки или надзора [1, с. 293]. В свою очередь, В. И. Даль под контролем понимал «учет, поверку счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся проверкою отчетов» [2, с. 153]. Нетрудно заметить, что даже на уровне этимологического значения наблюдаются расхождения трактовок; указанное словосочетание приобретает неоднозначный смысл. У С. И. Ожегова контроль сводится к выполнению лишь одной функции – «наблюдения», однако определяются сразу две цели – «проверка и надзор». В словаре В. И. Даля выделяется уже как минимум две функции контроля – «учет и поверка», однако целевое назначение только одно – «проверка отчетов». Вместе с тем в представленных определениях объединяющим фактором является единство цели – проверка, на нее и направлена

контрольная деятельность. Полагаем, что именно проверка является определяющей категорией, с которой связано осуществление контрольных функций.

Само слово «контроль» имеет французские корни («contre rôle») и в переводе имеет значение списка, который ведется в двух экземплярах. Затем от него было образовано слово «controler», употреблявшееся в двух значениях: «проверять что-либо» (к примеру, решения, законы, планы) или «наблюдать с целью проверки» (к примеру, учреждение, контролирующее деятельность чего-либо) [3, с. 7–8]. Как представляется, в указанном выше значении уже прослеживается многофункциональный характер контроля. Однако наибольший интерес представляет именно административная или субординационная функция контроля, при которой проверку осуществляет субъект, наделенный соответствующими полномочиями, в отношении подконтрольного субъекта. Она сводится к выявлению несоответствий в деятельности последнего и принятию в отношении него соответствующих юрисдикционных мер.

Сказанное предполагает, что осуществление контрольной деятельности связано с наделением соответствующего лица или органа/организации (контролера) конкретными полномочиями, которые должны быть прямо предусмотрены нормативными правовыми актами, поскольку принятие мер как способ воздействия не может быть реализовано вне рамок правового поля. Контролерами могут быть различные публично-правовые субъекты. При этом контрольная деятельность должна осуществляться в сфере функционирования государства и общества.

Имея единую публично-правовую природу, понятия «государственный контроль» и «общественный контроль» не должны отождествляться. Государственный контроль принято рассматривать как разновидность функций государства. По мнению Е. А. Маштаковой, контрольная функция государства связана с деятельностью его органов и направлена на получение и анализ информации о процессах и явлениях, происходящих в обществе, установление нарушений и отклонений от нормативных и индивидуальных предписаний, а также на выдвижение требований об устранении выявленных нарушений в целях охраны прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, поддержания режима законности [4, с. 8].

Следуя логике данного определения, можно выделить ряд отличительных признаков государственного контроля:

- его субъектами являются органы государства, осуществляющие контрольную деятельность от имени и в интересах государства;
- государственно-властный характер контрольной деятельности;
- принудительно-карательный характер контрольной деятельности (результаты контроля могут служить основанием для привлечения виновных лиц к ответственности и применения к ним различных видов наказаний);
- профессионализм (государственная контрольная деятельность осуществляется специально уполномоченными лицами, которые имеют соответствующую квалификацию, образование, необходимые знания и опыт в той области общественных отношений, в которой они наделены законом контрольными полномочиями).

Стоит согласиться, что государственный контроль – это вид административной (государственно-управленческой) деятельности, направленный на проверку исполнения предписаний нормативных правовых актов в целях своевременного выявления и пресечения отклонений от установленных законодательством норм и правил [5, с. 105]. Контроль – необходимый вид деятельности государства, посредством которого государственные интересы обеспечиваются в гармонии с интересами общества. Вместе с тем объективный и независимый негосударственный контроль над государством также необходим, поскольку он, во-первых, сдерживает ложное «чувство вседозволенности» со стороны государственных чиновников; во-вторых, повышает эффективность самой государственной управленческой деятельности; позволяет оперативно выявлять и устранять ошибки, которые не были своевременно обнаружены в результате государственного

контроля. Таким образом, любое демократическое правовое государство, вне зависимости от формы правления (за исключением, вероятно, абсолютных монархий), напрямую заинтересовано в осуществлении наряду с государственным контролем общественного.

В научной литературе такое явление, как общественный контроль, трактуется по-разному, что обусловлено, по нашему мнению, широкой применимостью такого вида деятельности не только в правовой, но и в политической, а также социальной сферах жизни общества. В ряде гуманитарных наук широко распространено понятие «социальный контроль». Его наиболее яркое проявление можно заметить, например, в социологии, для которой он является одним из фундаментальных понятий. Однако социология рассматривает социальный контроль применительно к таким явлениям, как обеспечение общественного порядка, социализации, общественного взаимодействия в различных сферах.

По мнению В. А. Половинкина, социальный контроль представляет собой процессы, обеспечивающие устойчивость, сплоченность, непрерывность и объективность в управлении поведением людей, социальных групп и институтов [6, с. 23]. Однако, как представляется, аналогично проявляет себя и государственный контроль, поскольку полноценное управление поведением общества невозможно без непосредственного вмешательства его властных институтов.

В целом формирование поведения отдельной личности, социальных групп, общественных объединений происходит, с одной стороны, с опорой на право требовать от государства и общества выполнения обязанностей по обеспечению их прав и законных интересов, а с другой – сообразно с принятыми на себя обязательствами перед государством и обществом. Исполнение таких обязанностей с каждой стороны, вне сомнения, требует взаимного контроля – государственного, с одной стороны, и общественного – с другой. Только в совокупности государственно-общественный контроль будет способствовать как справедливому исполнению взаимных обязанностей, так и установлению режима законности и правопорядка в обществе.

Государственный контроль играет важную роль в обеспечении стабильности общества, являясь одним из основных механизмов регулирования отношений между обществом и личностью, обществом и государством, государством и социальными институтами [7, с. 14]. В свою очередь, общество также вправе подвергать проверке деятельность государства в лице органов публичной власти на предмет соблюдения требований нормативных правовых актов, а также социальных норм, что в указанном случае и можно рассматривать как общественный контроль.

Вместе с тем сращивание государственного и общественного контроля представляется недопустимым ввиду возникновения недостатков, негативно влияющих на развитие государства и общества. Как справедливо отмечено, общественный контроль нередко находится в руках тех, кто как раз и должен быть объектом такого контроля [8, с. 8].

С учетом сказанного, представляется необходимым разграничить рассматриваемые разновидности социального контроля. Их сопоставление позволяет заключить, что общественный контроль не совпадает, а нередко и прямо противоположен государственному по следующим характерным признакам:

- не обладает властным характером, поскольку исходит не от государства и его органов;
- не является обязательной деятельностью, поскольку с юридической точки зрения является правом, а не обязанностью;
- не осуществляется от имени государства, а исходит от граждан и общественных институтов, его субъектами не могут быть органы публичной власти;
- не влечет непосредственного привлечения к юридической ответственности органов и лиц за допущенные нарушения, выявленные в результате общественного контроля.

При этом, несмотря на имеющиеся различия, государственный и общественный контроль имеют ряд неоспоримых сходных качеств, которые в совокупности позволяют рассматривать их как виды единого социального контроля:

– они направлены на обеспечение выполнения общих социальных функций (предоставление государственных услуг, сфера социального обеспечения, реализация мер социальной и правовой ответственности и т. п.);

– обеспечивают баланс интересов государства и общества, а также различных социальных групп, предупреждают возникновение конфликта данных интересов;

– служат гарантией обеспечения надлежащего выявления и устранения правонарушений, а также обеспечивают неотвратимость ответственности правонарушителей – начиная от мер общественного порицания и заканчивая применением различных мер юридической ответственности.

Резюмируя изложенное, можно заключить, что социальный контроль является общим родовым понятием для государственного и общественного контроля. Данные понятия соотносятся между собой по объему, где социальный контроль – целое, а государственный и общественный контроль – его отдельные, но взаимосвязанные части.

В целом, без поддержки со стороны государства осуществление общественного контроля не представляется возможным. Вместе с тем органы публичной власти не должны вмешиваться в принятие решений субъектами общественного контроля, оказывать на них давление. Принципиально важно исключить подмену общественного контроля на государственный не только на уровне теории, но и в практической деятельности. Общественный контроль может быть эффективным только при реальном участии в нем народа и институтов гражданского общества при оказании организационно-правовой поддержки со стороны государства; обеспечении обратной связи между субъектами общественного контроля и государственными органами; возможностью всеобщего ознакомления с результатами выполнения решений, принятых по итогам общественного контроля.

#### Пристатейный библиографический список

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М. : Рус. яз., 1989.

2. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М. : Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1999. Т. 2.

3. Шапорев Д. А., Ипполитов П. Л. Правовое регулирование деятельности субъектов общественного контроля в РФ [Электронный ресурс] : учеб. пособие. Электрон. текст. дан. (482 Кб). Барнаул : ФГКОУ ВО «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 2017.

4. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000.

5. Плотников А. А. Соотношение государственного и общественного контроля в условиях формирования гражданского общества // *Философия права*. 2013. № 1. С. 105–109.

6. Половинкин В. А. Социальный контроль в системе общественных отношений // *Terra Linguistica*. 2012. № 160. С. 22–29.

7. Лопатина Т. М. Социальный контроль как эффективный инструмент стабильности гражданского общества // *Современное право*. 2014. № 5. С. 14–18.

8. Авакьян С. А. Об эффективности общественного контроля в Российской Федерации // *Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления : сборник материалов Междунар. науч.-практ. конференции, 26–27 сентября 2016 г. / Юрид. факультет Мар. гос. ун-та ; отв. ред. проф. Т. Н. Михеева. Йошкар-Ола : ВЕРТОЛА, 2016. С. 7–10.*

## References

1. Ozhegov S. I. Slovar' russkogo yazyka [Dictionary of the Russian language] / under edition of N.YU. SHvedova. M.: Rus. Yaz. Publishing house, 1989.

2. Tolkovyj slovar' zhivogo velikorussskogo yazyka: I - O. T. 2 [Explanatory dictionary of the living Great Russian language: I - O. Vol. 2]. M. : Gos. izd-vo inostr. i nac. slov. [State Publishing house of foreign and national words], 1955.

3. SHaporev D. A., Ippolitov P. L. Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti sub»ektov obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii [Elektronnyj resurs]: ucheb. posobie. Elektron. tekst. dan. (482 Kb). Barnaul : FGKOU VO «Barnaul'skij juridicheskij institut Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii», 2017. [Legal regulation of the activities of subjects of public control in the Russian Federation [Electronic resource]: textbook. Electronic text is attached (482 Kb). Barnaul: FGKOU VO «Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation», 2017.]

4. Mashtakova E. A. Teoretiko-pravovye voprosy gosudarstvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. [Theoretical and legal issues of state control in the Russian Federation: author's thesis to dissertation for Candidate degree in Legal sciences]. Volgograd, 2000.

5. Plotnikov A. A. Sootnoshenie gosudarstvennogo i obshchestvennogo kontrolya v usloviyah formirovaniya grazhdanskogo obshchestva // Filosofiya prava. [The ratio of state and social control in the conditions of the formation of civil society // Philosophy of Law.] 2013. No. 1. Pp. 105–109.

6. Polovinkin V. A. Social'nyj kontrol' v sisteme obshchestvennyh otnoshenij // Terra Linguistica. [Social control in the system of public relations // Terra Linguistica] 2012. No. 160. Pp. 22–29.

7. Lopatina T. M. Social'nyj kontrol' kak effektivnyj instrument stabil'nosti grazhdanskogo obshchestva // Sovremennoe pravo. [Social control as an effective tool for the stability of civil society // Modern law] 2014. No. 5. Pp. 14–18.

8. Avak'yan S. A. Ob effektivnosti obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii // Problemy realizacii obshchestvennogo kontrolya na urovne mestnogo samoupravleniya : sbornik materialov Mezhdunar. nauch.-prakt. konferencii, 26–27 sentyabrya 2016 g. / YUrid. fakul'tet Mar. gos. un-ta [On the effectiveness of public control in the Russian Federation // Problems of implementing public control at the level of local government: collection of materials of the International scientific-practical conference, September 26–27, 2016 / Juridical faculty of Mar. State university]; editor in charge is Professor T. N. Miheeva. Joshkar-Ola : VERTOLA Publishing house, 2016. Pp. 7–10.