



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2024. Т. 24, вып. 2. С. 226–231

*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2024, vol. 24, iss. 2, pp. 226–231

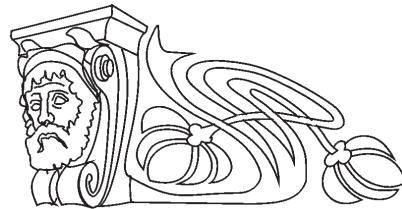
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2024-24-2-226-231>, EDN: UIHTNM

Научная статья

УДК 342.5

## Теоретико-методологический анализ правовой природы публичного контроля



Аль-Михави Зайнаб Джаббар Хаммуд

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Аль-Михави Зайнаб Джаббар Хаммуд, аспирант кафедры конституционного и муниципального права, [zainab2020alaa@yahoo.com](mailto:zainab2020alaa@yahoo.com), <https://orcid.org/0009-0003-8261-5841>

**Аннотация.** *Введение.* В современной юридической науке отсутствует универсальный и единообразный подход к определению понятия «публичный контроль», что предопределяет и актуализирует необходимость детального изучения правовой природы данного явления, его содержания и функций, которые он выполняет в государстве и обществе. *Теоретический анализ.* Анализ доктринальных подходов к раскрытию содержания публичного контроля, сформировавшихся в системе юридической науки, позволяет сделать вывод о дифференцированном определении данного явления. С одной стороны, публичный контроль рассматривается как совокупность государственного и муниципального видов контроля, что соответствует конституционному и законодательному подходам к пониманию публичной власти. Другая точка зрения дополняет предыдущий ракурс рассмотрения еще одним видом контроля – общественным, предполагающим участие институтов гражданского общества в осуществлении данной функции публичной власти. *Эмпирический анализ.* Выявлено, что в российском законодательстве практически не используется понятие «публичный контроль». Вместе с тем в судебной практике данная категория нередко применяется в текстах решений высших судов, однако ее толкование, как и в юридической доктрине, также весьма неоднородно. *Результаты.* Оценка теории и практики использования концепта «публичный контроль» позволила прийти к определенным выводам. Категория «публичный контроль», в отличие от термина «публичная власть», не имеет легального значения, т. е. не закреплена в российском законодательстве, что приводит к необходимости выявления ее теоретического значения только посредством анализа сложившихся в юридической науке доктринальных подходов. Исходя из анализа теоретических подходов к значению публичного контроля, а также материалов судебной практики, можно сделать вывод, что данное понятие используется в диаметрально противоположном смысловом контексте. Используя концепцию публичной власти как совокупности государственной, муниципальной и общественной, предлагается рассматривать публичный контроль в аналогичном контексте как сочетание государственного, муниципального и общественного видов контроля.

**Ключевые слова:** публичная власть, публичный контроль, общественный контроль, органы публичной власти

**Для цитирования:** Аль-Михави Зайнаб Джаббар Хаммуд. Теоретико-методологический анализ правовой природы публичного контроля // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2024. Т. 24, вып. 2. С. 226–231. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2024-24-2-226-231>, EDN: UIHTNM

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

**Theoretical and methodological analysis of the legal nature of public control**

**Al-Mihyawi Zaynab Jabbar Hammoud**

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Al-Mihyawi Zaynab Jabbar Hammoud, [zainab2020alaa@yahoo.com](mailto:zainab2020alaa@yahoo.com), <https://orcid.org/0009-0003-8261-5841>

**Abstract.** *Introduction.* In modern legal science, there is no universal and uniform approach to defining the concept of “public control”, which predetermines and actualizes the need for a detailed study of the legal nature of this phenomenon, its content and the functions that it performs in the state and society. *Theoretical analysis.* The analysis of doctrinal approaches to disclosing the content of public control, formed in the system of legal science, allows us to draw a conclusion about a differentiated definition of this phenomenon. On the one hand, public control is considered as a combination of state and municipal types of control, which corresponds to the constitutional and legislative approaches to understanding public power. Another point of view complements the previous perspective with another type of control – public control, which involves the participation of civil society institutions in the implementation of this function of public authority. *Empirical analysis.* It has been revealed that the concept of “public control” is practically not used in the Russian legislation. At the same time, in judicial practice this category is often used in the texts of decisions of higher courts, but its interpretation, like that in the legal doctrine, is also very heterogeneous. *Results.* The assessment of the theory and practice of using the concept of “public control” allowed us to come to the following conclusions. The category

of "public control", in contrast to the term of "public power", does not have a legal meaning, that is, it is not enshrined in the Russian legislation, which leads to the need to identify its theoretical significance only through the analysis of doctrinal approaches established in legal science. Based on the analysis of theoretical approaches to the meaning of public control, as well as materials from judicial practice, it is possible to conclude that this concept is used in a diametrically opposite semantic context. Applying the concept of public power as a combination of state, municipal and public ones, it is proposed to consider public control in a similar context, as a combination of state, municipal and public types of control.

**Keywords:** public authority, public control, social control, public authorities

**For citation:** Al-Mihyawi Zainab Jabbar Hammoud. Theoretical and methodological analysis of the legal nature of public control. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2024, vol. 24, iss. 2, pp. 226–231 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2024-2-226-231>, EDN: UIHTNM

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

## Введение

Контроль в современной системе управления играет весьма значимую роль, способствуя оптимальному функционированию всех институтов и процессов системы государственного администрирования, поддержанию социального порядка и соблюдению основополагающих правовых принципов, на которых базируется устойчивое и гармоничное развитие общественных отношений. Вопросы, связанные с определением правовой природы контроля и его роли в регулятивном механизме государства, не раз становились предметом активного обсуждения, научных дискуссий и детального анализа. Вместе с тем до сих пор остается некоторая теоретико-методологическая неопределенность в понимании содержания понятия «публичный контроль», его основных субъектов, предмета и объектов, на которые он направлен.

Следует отметить, что дополнительную необходимость внимания к заявленной проблематике актуализировали поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., которыми была в числе иных введена в конституционный текст категория «публичная власть». Формирование концепции единой системы публичной власти обусловило потребность теоретического обоснования и нормативного раскрытия не только ее структуры, но и организационно-институционального механизма функционирования.

## Теоретический анализ

Анализ доктринальных подходов к раскрытию содержания публичного контроля, сформировавшихся в системе юридической науки, позволяет сделать вывод о дифференцированном определении данного явления. Как отмечает ученый-конституционалист профессор Е. В. Бердникова, «первостепенное значение в системе социального управления играет как раз публичный контроль, представляющий собой одну из важнейших функций органов публич-

ной власти, целью реализации которой является обеспечение законности и правопорядка во всех сферах общественной жизни» [1, с. 69]. При этом автор четко дифференцирует два основных вида контроля в системе политического управления – публичный и общественный, определяя их основные сходства и различия. В ее понимании, публичный контроль осуществляется именно органами публичной власти, а общественный контроль реализуют институты гражданского общества.

Представленный выше подход к определению правовой природы публичного контроля в целом отражает доктринальную парадигму, которую транслируют большинство ученых в области конституционного и административного права, когда «публичный контроль тесно связан с публичной властью и, по существу, является одним из ее проявлений» [2, с. 12]. Власть в обществе устойчиво ассоциируется с деятельностью государственных органов, которые являются основными институциональными регуляторами взаимоотношений между людьми, социальными группами и институтами. Поэтому научный подход, предполагающий рассмотрение публичного контроля как направления деятельности властных органов (в первую очередь, органов государственной власти и органов местного самоуправления), можно отнести к разряду традиционных.

Вместе с тем в структуре конституционной мысли выделяются ученые, которые формируют и придерживаются несколько иного ракурса рассмотрения заявленной проблематики. В частности, известный ученый-конституционалист профессор С. А. Авакян пишет: «...власть народа в Российской Федерации – публичная власть – представлена тремя организационными формами: а) государственная власть; б) общественная власть; в) власть местного самоуправления» [3, с. 59]. Рассуждения автора базируются на теоретико-нормативном толковании ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ, провозглашающем единственным источником власти российский народ, который реализует ее непосредственно, а также через



органы государственной власти и органы местного самоуправления. Аналогичного взгляда на сущность публичной власти придерживается в целом и Г. Н. Чеботарев, признающий наличие общественного участия граждан в ее осуществлении, которое реализуется через гражданские законодательные и правотворческие инициативы, публичные общественные слушания, консультативные опросы, обращения граждан в государственные и муниципальные собрания, конференции граждан и т.д. [4, с. 5]. Большинство из вышеперечисленных способов общественного участия относятся к законодательно закрепленным формам общественного контроля [5], что в целом подводит нас к осознанию необходимости рассмотрения общественного контроля как неотъемлемой части публичного контроля.

Следует отметить, что категория «публичная власть» в содержании конституционного текста раскрывается единством системы органов государственной власти и органов местного самоуправления. По смыслу обновленных статей Конституции РФ общественные формы участия не учитываются при описании ее организационно-институциональных характеристик. Нормативное определение единой системы публичной власти также не предусматривает участия общественных институтов; в частности, Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» [6] включает в эту систему только федеральные и региональные органы государственной власти, иные государственные органы и органы местного самоуправления.

Таким образом, следует резюмировать, что нормативное содержание публичной власти является несколько ограниченным в смысловом выражении, нежели отдельные подходы к ее теоретическому толкованию.

Возвращаясь к анализу категории «публичный контроль», хочется привести еще несколько точек зрения на его субъектный состав. Так, С. А. Агамагомедова отмечает, что «определенное наложение, пересечение функционала таможенных органов и банков происходит в рамках осуществления таможенного и валютного контроля, что в конечном итоге позволяет говорить о включенности, встроенности последних в систему публичного контроля в финансовой сфере» [7, с. 23]. И в теоретическом, и даже в правовом плане данная точка зрения является справедливой, что можно подтвердить, сославшись на ст. 22 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» [8], согласно которой валютный контроль в Российской Федерации осуществляется не только

Правительством РФ, Центральным банком РФ и другими органами государства, но и негосударственными агентами валютного контроля, представленными уполномоченными банками и профессиональными участниками рынка ценных бумаг. Аналогичного мнения придерживается В. В. Кораблин, который считает, что валютный контроль представляет собой деятельность, в которую включены и неправительственные субъекты. Автор отмечает следующее: «Публичные отношения по сложившейся правовой традиции предполагают участие в них государства в лице его органов. Однако в сфере валютного контроля большинство правоотношений складывается между участниками, не относящимися к государственным органам. В роли сильной стороны, отстаивающей публичный интерес, выступает коммерческая организация, учрежденная без государственного участия» [9, с. 57]. Другими словами, в отдельных сферах общественных отношений публичный контроль может осуществляться как органами публичной власти, так и негосударственными институтами.

Делегирование государством своих полномочий иным субъектам публичных правоотношений является достаточно распространенным методом управления, направленным на оптимизацию управляемых процессов и успешное функционирование системы власти. Отношения государства и общества строятся, в первую очередь, на основе взаимного доверия. Избыточный государственный контроль порой отрицательно оказывается на функционировании отдельных сфер общественной жизни, отраслей экономики, а потому органы власти в некоторых случаях предоставляют негосударственным институтам право на самоорганизацию и саморегулирование своей деятельности. Авторы статьи «Публичные органы власти в Российской Федерации и зарубежных странах» справедливо указывают на «большое количество организаций, наделенных публичными (государственными) полномочиями» [10, с. 64]. Они отмечают следующее: «В российской правовой науке их принято называть юридическими лицами публичного права. Рассматривая правовое положение данных организаций, необходимо констатировать, что они не входят в систему органов исполнительной власти и не относятся к органам местного самоуправления... к ним можно отнести ряд акционерных обществ, фонды, некоммерческие организации общественного характера, например государственно-общественные объединения, а также ряд организаций, осуществляющих управление в сфере промышленности и транспорта» [10, с. 64].



Анализ высказанных наводит на мысль, что наделение публичными полномочиями не-государственных институтов делает их непосредственными участниками осуществления публичной власти в границах собственной сферы деятельности.

В условиях интенсивного развития процессов цифровизации общественных отношений некоторые ученые расширяют пределы теоретического понимания субъектов публичного контроля и включают в их состав искусственный интеллект и роботов. В частности, И. О. Антропцева при рассмотрении публичного финансового контроля рассуждает о так называемом цифровом контролере, в понятие которого включает, помимо контрольно-надзорного органа и его служащих, «электронное лицо, которым является робот, искусственный интеллект или иной субъект, функционирующий на основе искусственного интеллекта» [11, с. 63]. Можно предположить, что основной аргументацией отнесения последнего к субъектам публичного контроля является способность его «к обучению и принятию самостоятельных решений на основе обработки и анализа аккумулированных данных об объектах контроля и их деятельности, оценке правомерности поведения объектов контроля и применению мер ответственности к лицам, допустившим нарушение, в соответствии с действующим законодательством РФ» [11, с. 63]. Думается, что допустимость данного подхода весьма перспективна, но в нынешних условиях представляется несколько преждевременной не только в контексте гражданско-правового статуса искусственного интеллекта или роботов, которые пока не рассматриваются как самостоятельные участники правоотношений, но и по причине спорности утверждения о правоспособности цифровых программ оценивать правомерность поведения и применять меры юридической ответственности. Все-таки данные полномочия в настоящее время закреплены действующим законодательством за органами власти, осуществляющими публичный контроль.

### Эмпирический анализ

Несмотря на присутствие и широкое использование в действующем российском законодательстве термина «публичная власть», понятие «публичный контроль» в нем отсутствует, что позволяет его анализировать исключительно с точки зрения юридической доктрины, а не нормативного содержания. Вместе с тем указанная дефиниция используется в материалах право-

применительной судебной практики. Например, в Обзоре практики рассмотрения судами дел, связанных с выполнением функций содействия и контроля в отношении третейских судов и международных коммерческих арбитражей, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ в 2018 г., отмечается, что «государственные и муниципальные контракты должны заключаться и исполняться с соблюдением принципа открытости и возможностью публичного контроля» [12]. В данном случае мы видим прямое отождествление публичного контроля с общественным контролем, выполняющим информирующую функцию и придающим публичность процессам государственного управления.

Альтернативное значение термина «публичный контроль», предполагающее сугубо государственный контрольно-надзорный механизм, содержится в практике ныне уже упраздненного Высшего Арбитражного Суда РФ, который в своих решениях указывал следующее: «...отношения в сфере аренды лесных участков характеризуются особой общественной значимостью и подлежат публичному контролю вплоть до их завершения, в том числе посредством разрешения споров системой государственного правосудия» [13].

Фактически в решениях высших российских судов содержится дуальный подход к пониманию публичного контроля: как контроля общества либо как контроля государства. Можно найти решения Верховного Суда РФ, описывающие необходимость публичного контроля со стороны нотариата [14], который в свою очередь относится к институтам гражданского общества. Но также есть решения, в которых публичный контроль рассматривается как совокупность государственного и муниципального контроля: «...государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль образуют единую систему публичного контроля за соблюдением требований земельного законодательства» [15].

### Результаты

Оценка теории и практики использования концепта «публичный контроль» позволила прийти к определенным выводам.

1. Категория «публичный контроль», в отличие от термина «публичная власть», не имеет легального значения, т. е. не закреплена в российском законодательстве, что приводит к необходимости выявления ее теоретического значения только посредством анализа сложившихся в юридической науке доктринальных подходов.



2. Исходя из анализа теоретических подходов к значению публичного контроля, а также материалов судебной практики, можно сделать вывод, что данное понятие используется в диаметрально противоположном смысловом контексте:

а) как деятельность органов публичной власти, государственных органов, направленная на поддержание правопорядка и законности, выявление и устранение нарушений в различных сферах общественной жизни (государственный и муниципальный контроль);

б) как деятельность институтов гражданского общества, граждан, их объединений, осуществляемая в целях обеспечения открытости и прозрачности процессов публичного управления, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, противодействия коррупции (общественный контроль)

3. Используя концепцию публичной власти как совокупности государственной, муниципальной и общественной, предлагается рассматривать публичный контроль в аналогичном контексте как сочетание государственного, муниципального и общественного видов контроля.

### Список литературы

1. Бердникова Е. В. Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2021. 482 с.
2. Пилипенко А. Н. Публичный контроль во Франции. М. : ИНФРА-М, 2019. 256 с.
3. Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С. А. Авакян. М. : Юстицинформ, 2014. 596 с.
4. Чеботарев Г. Н. Общественное представительство. М. : Юрист, 2017. 160 с.
5. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4213 ; 2018. № 53 (ч. I), ст. 8424.
6. О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III), ст. 8039.
7. Агамагомедова С. А. Правовой статус банков как субъектов таможенных отношений // Банковское право. 2023. № 3. С. 15–23. <https://doi.org/10.18572/1812-3945-2023-3-15-23>
8. О валютном регулировании и валютном контроле : федер. закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 50, ст. 4859; 2023. № 31 (ч. III), ст. 5766.
9. Кораблин В. В. Уполномоченный банк как субъект валютного контроля : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 232 с.
10. Мигачев Ю. И., Поляков М. М., Чекмарев Г. Ф. Публичные органы власти в Российской Федерации и зарубежных странах // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 12. С. 60–67. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.145.12.060-067>
11. Антропцева И. О. Цифровой контролер как субъект публичного финансового контроля // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 4. С. 57–64. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.137.4.057-064>
12. Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с выполнением функций содействия и контроля в отношении третейских судов и международных коммерческих арбитражей : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.12.2018 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 9.
13. Постановление Президиума ВАС РФ от 11.02.2014 № 11059/13 по делу № А26-9592/2012 (документ опубликован не был). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Определение Верховного Суда РФ от 14.04.2021 № 309-ЭС21-4092 по делу № А50-35285/2019 (документ опубликован не был). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 28.04.2022 по делу № 301-ЭС21-27876, А79-8550/2020 (документ опубликован не был). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

### References

1. Berdnikova E. V. *Public control in the constitutional and legal interaction of public authorities and civil society institutions in the Russian Federation*. Diss. Dr. Sci. (Jur.). Saratov, 2021. 482 p. (in Russian).
2. Pilipenko A. N. *Publichnyy kontrol' vo Frantsii* [Public control in France]. Moscow, INFRA-M, 2019. 256 p. (in Russian).
3. Sovremennye problemy organizatsii publichnoy vlasti [Avakyan S. A. (ed.) Modern problems of organizing public power]. Moscow, Justitsinform, 2014. 596 p. (in Russian).
4. Chebotarev G. N. *Obshchestvennoe predstavitel'stvo* [Public representation]. Moscow, Yurist, 2017. 160 p. (in Russian).
5. On the fundamentals of public control in the Russian Federation. Federal Law 212-FZ of July 21, 2014 (an edition of December 27, 2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 30 (pt. I), art. 4213; 2018, no. 53 (pt. I), art. 8424 (in Russian).
6. On the State Council of the Russian Federation. Federal Law 394-FZ of December 8, 2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 50 (pt. III), art. 8039 (in Russian).

7. Agamagomedova S. A. Legal status of banks as subjects of customs relations. *Banking Law*, 2023, no. 3, pp. 15–23 (in Russian). <https://doi.org/10.18572/1812-3945-2023-3-15-23>
8. On currency regulation and currency control. Federal Law 173-FZ of December 10, 2003 (an edition of July 24, 2023). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2003, no. 50, art. 4859; 2023, no. 31 (pt. III), art. 5766 (in Russian).
9. Korablin V. V. *An authorized bank as a subject of currency control*. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2015. 232 p. (in Russian).
10. Migachev Yu. I., Polyakov M. M., Chekmarev G. F. Public state authorities in the Russian Federation and foreign countries. *Actual Problems of Russian Law*, 2022, vol. 17, no. 12, pp. 60–67 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.145.12.060-067>
11. Antropseva I. O. Digital controller as a subject of public financial control. *Actual Problems of Russian Law*, 2022, vol. 17, no. 4, pp. 57–64 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.137.4.057-064>
12. Review of the practice of courts considering cases related to the performance of assistance and control functions in relation to arbitration courts and international commercial arbitrations: Approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation of December 26, 2018. *Bulletin of the Supreme Court RF*, 2019, no. 9 (in Russian).
13. Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation no. 11059/13 of February 11, 2014 in case no. A26-9592/2012 (unpublished). ATP «Consultant» [electronic resource] (in Russian).
14. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation no. 309-ES21-4092 of April 14, 2021 in case no. A50-35285/201 (unpublished). ATP «Consultant» [electronic resource] (in Russian).
15. Determination of the Judicial Collegium for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation of April 28, 2022 in case no. 301-ES21-27876, A79-8550/2020 (unpublished). ATP «Consultant» [electronic resource] (in Russian).

Поступила в редакцию 29.12.2023; одобрена после рецензирования 25.01.2024; принята к публикации 01.02.2024  
The article was submitted 29.12.2023; approved after reviewing 25.01.2024; accepted for publication 01.02.2024