

Виктор Рохлин

Прокурорский надзор и государственный контроль



Государственное управление и
государственный контроль и надзор

Виктор Рохлин

**Прокурорский надзор и
государственный контроль**

«Юридический центр»

2003

Рохлин В. И.

Прокурорский надзор и государственный контроль /

В. И. Рохлин — «Юридический центр», 2003 — (Государственное управление и государственный контроль и надзор)

[В предлагаемом издании рассматриваются вопросы возникновения и развития, современное состояние прокурорского надзора и государственного контроля в различных государствах мира и в Российской Федерации. В работе проанализированы различные взгляды специалистов в сфере прокурорского надзора, контрольной деятельности; на основе современного законодательно-нормативного регламентирования дан анализ практической деятельности органов контроля и надзора. Излагается понятие контрольной деятельности и прокурорского надзора, показаны имеющиеся сходства и различия, дано определение понятий контроля и надзора. Кроме того, рассматриваются вопросы разработки Концепции развития как контрольной деятельности, так и прокурорского надзора в Российской Федерации. Для научных работников, аспирантов и студентов в области юриспруденции и управленческой деятельности, а также для практических работников органов управления и прокуратуры.](#)

ББК 67.72

© Рохлин В. И., 2003

© Юридический центр, 2003

Содержание

Введение	6
Глава I. Возникновение и развитие государственного контроля	9
§ 1. Причины возникновения и зарождения государственного контроля	9
§ 2. Развитие и состояние контрольных органов в зарубежных государствах	14
Контрольные органы Французской Республики	15
Конец ознакомительного фрагмента.	24

Виктор Рохлин

Прокурорский надзор и государственный контроль

© В. И. Рохлин, 2003

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003

* * *

*Моим друзьям, соратникам, всем коллегам, работающим на
сложной и не всегда благодарной, но такой нужной прокурорской и
контрольной работе с лучшими пожеланиями посвящаю*
Автор

Введение

Современный период развития России характеризуется фундаментальными изменениями в политической, социально-экономической и идеологической сферах жизни государства и общества. В свете начавшихся в 1985 г. изменений, названных перестройкой, за последние полтора десятка лет произошли события, которые изменили как политический строй и социально-экономическое положение в России, так и идеологию. Изменения существенно сказались не только на всех сторонах государственной и общественной жизни, но и затронули взгляды на государственно-правовые проблемы. Распад Советского Союза, создание независимых, самостоятельных государств из бывших республик СССР, образование и сложное развитие СНГ – все это обострило научные споры и взгляды на роль государства, его положение и задачи, а соответственно и на положение государственных структур, их понятие и значение.

Недостаточно продуманный, без учета российского опыта, при некритическом использовании опыта западных стран переход к рыночной экономике отрицательно сказался на понимании роли государства в развитии экономических отношений, привел к пагубным последствиям. Спад промышленного и сельскохозяйственного производства, разрыв налаженных производственных связей, неподготовленная финансовая и банковская реформы привели к обнищанию населения, незаконному обогащению небольшого числа лиц и неустойчивому социальному положению широкого круга населения.

Этому способствовало и развитие взглядов на регулируемую, контрольную функцию государства исходя из мнения, что государство не должно вмешиваться в экономические отношения, поскольку рынок сам все расставит по местам. Все это привело к существенному снижению управленческих, регулирующих функций государства, к его ослаблению. К сожалению, игнорировался опыт многих развитых государств, в том числе США, ФРГ, Великобритании, Франции, где государство достаточно широко вмешивалось и регулировало экономические отношения.

Такой подход сказался на взглядах и научных разработках в сфере государственно-правовых отношений, а также на предложениях по правовой реформе в целом и по судебной правовой, в частности.

Следует сказать, и на это указывают многие ученые, что при разработке и подготовке правовой, в том числе судебной реформы в Российской Федерации было, к сожалению, допущено механическое копирование зарубежных моделей государственно-правового устройства, в том числе системы судостроительства, структур контролирующих и надзорных органов без учета и должной оценки особенностей и возможностей России.

При разработке основ правовой реформы, реформы государственных органов, судебной реформы особой критике подвергались контролирующие и надзорные органы государства, что не могло не сказаться на положении государственных регулирующих структур.

Многие ученые-государствоведы видели в ослаблении роли государства, в том числе в регулировании экономических процессов, чуть ли не главное содержание демократических преобразований.

Вместе с тем подобные взгляды, реализация их в законодательстве могли привести к развитию сепаратизма, угрожали национальной безопасности России, ее единству как федерального государства.

Негативно оценивая и поэтому отбрасывая весь опыт советского периода, в научных исследованиях игнорировалось должное изучение, анализ и оценка многочисленных структур государства, которые выполняли важнейшую функцию управления – функцию контроля. Вместе с тем следует отметить, что некоторые ученые уделяли вопросу исследования системы государственного контроля достаточное внимание. Однако, изучая эту проблему, недостаточ-

ное полно рассматривались вопросы определения понятия контроля, его сути, содержания, вопросы взаимодействия и взаимодополнения деятельности контролирующих органов.

Недостаточное внимание теоретическим вопросам контролирующей деятельности государства приводит к тому, что имеющиеся и достаточно многочисленные органы, выполняющие контрольные функции от имени государства, разобщены, не взаимодействуют в большинстве случаев между собой, что приводит, во-первых, к дублированию, а во-вторых, к тому, что многие важные процессы государственного управления остаются вне контроля.

В исследованиях многих ученых-государствоведов, что нашло отражение и в судебно-правовой реформе, особенно негативно оценивается роль органов прокурорского надзора. В этих работах и в Концепции судебной реформы прокуратура рассматривалась как порождение и типичный орган тоталитаризма, ее роль оценивалась отрицательно и ставился вопрос о резком сужении ее функций. Именно поэтому в Конституции Российской Федерации она оказалась включенной в систему судебной власти, именно поэтому предлагается исключить из функций прокуратуры надзор за соблюдением законов и законностью правовых актов.

Длительное время научные разработки, усилия практических работников были в основном направлены на организацию прокурорского надзора в области предварительного следствия. В меньшей степени, особенно в последние годы, разрабатывались вопросы правовой природы органов прокуратуры, их основных функций, вопросы отнесения правовых норм, правового регулирования деятельности прокуратуры к особой отрасли права. По существу, после работ В. Г. Даева и М. Н. Маршунова по этим проблемам, даже имея в виду многие разработки НИИ вопросов укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры РФ, в том числе и разработанную Концепцию развития прокуратуры, не было фундаментальных работ по теории прокурорского надзора, теории прокурорско-надзорного права как отрасли российского права.

Может быть, во многом, вследствие отставания теоретической базы, деятельность прокуратуры так же стала отставать от требований, предъявляемых к ней со стороны граждан, общества и государства.

Результатом этого являлась и недостаточно продуманная законодательная и нормативная регламентация прокурорского надзора, возложение на органы прокуратуры задач, которые не вытекают, по нашему мнению, из ее правовой природы, тех основополагающих условий и обстоятельств, которые послужили в свое время основанием для создания Петром I органов прокурорского надзора.

Многие авторы, которые занимались вопросами теоретического осмысления сущности органов прокуратуры, пришли к выводу о том, что органы прокуратуры являются одной из структур государственного контроля, системы государственных контролирующих органов. Подобный подход, на наш взгляд, неправильно отражает сущность прокурорского надзора, его понятие и содержание.

По нашему мнению, органы прокуратуры, являясь специфичными органами в государстве, не входят в систему контролирующих органов вследствие особого положения и присущих им задач, которые поставлены как Основным Законом государства, так и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Требуется проведение серьезных исследований, результаты которых могут помочь в решении многих спорных вопросов теории и практики. В частности, исследование и четкое определение понятия и содержания контроля и надзора, их соотношения позволит более правильно обозначить структуру, «вертикаль» этих органов, их задачи и полномочия, содержание системы государственной власти и управления.

Изучение научных исследований и трудов многих ученых, анализ и обобщение законодательно-нормативной базы, которая регламентирует деятельность как контролирующих орга-

нов, так и прокурорского надзора, изучение практической деятельности контролирующих органов и органов прокуратуры показали, что существуют различные позиции и взгляды.

Сопоставление имеющихся мнений, анализ аргументации, несомненно поможет нахождению таких решений, которые обеспечат эффективную и результативную, на благо общества, государства и граждан деятельность всех органов государственного контроля и надзора, их взаимодействие. Это поможет более успешно решать возникающие проблемы и послужит дальнейшему укреплению государства и, следовательно, достижению тех целей, которые поставлены Конституцией Российской Федерации – построение правового, демократического общества, создание гражданского общества и безусловное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, гарантированное Основным Законом нашей страны.

Представляется, что для этого необходимо четко определить понятие, содержание и соотношение контроля и надзора, после чего очертить себе необходимые структуры контрольной и надзорной деятельности государства, принципы деятельности органов контроля и надзора. Исследуя положение контролирующих и надзорных органов, совпадения и различия в их задачах и прерогативах, их места в государственных структурах, возможно выработать предложения по их дальнейшему развитию и совершенствованию.

Для полного и всестороннего решения этих вопросов следует рассмотреть историю, причины возникновения контрольной деятельности государства, виды контрольной деятельности, выяснить, вследствие каких причин и условий и с какими функциями возникли и как развивались органы контроля, а затем органы надзора, какова их структура (в том числе в историческом аспекте) в нашей стране и за рубежом.

Все эти проблемы достаточно широко и активно исследовались как зарубежными, так и российскими учеными. В частности, много внимания названным проблемам уделено в работах А. Д. Бойкова, В. Г. Бессарабова, А. И. Алексеева, М. С. Студеникиной, А. П. Гуляева, В. И. Лукьяненко, В. И. Туровцева, Г. И. Тункина, В. М. Горшенева, И. Б. Шахова, Е. В. Шориной, С. О. Шохина, В. И. Кригер, А. Ф. Смирнова, В. Г. Афанасьева, Ф. Ш. Измайловой, В. Г. Мелькумова, С. Г. Березовской, А. Д. Бернзона, В. В. Клочкова, В. Б. Ястребова и многих других ученых.

Используя проведенные исследования, накопленные материалы, а также обобщения и анализ практической деятельности контролирующих и прокурорских органов, в том числе и собственный опыт практической и научной работы, мы попытались в настоящем исследовании рассмотреть развитие контролирующих и надзорных органов, различие и совпадающие моменты, соотношение контролирующей и надзорной деятельности, а также рассмотреть понятие, положение и историческое развитие органов прокурорского надзора, определить место органов прокуратуры в государственной структуре.

Разумеется, мы не претендуем ни в коей мере на истину в последней инстанции и полное освещение рассматриваемых вопросов, мы попытались высказать наши представления и взгляды и аргументировать их.

Глава I. Возникновение и развитие государственного контроля

§ 1. Причины возникновения и зарождения государственного контроля

Государство возникло как система управления и организации жизни общества на определенном этапе его развития. Государство для осуществления задач, которые ставило перед собой общество, должно было регулировать, регламентировать и организовывать государственное управление, чтобы обеспечить необходимые условия общественного развития.

При возникновении государства оно взяло на себя функции управления, причем управления постоянно развивающимися структурами по мере развития государства и общественных отношений в различных сферах.

Регламентируя и регулируя различные сферы жизни общества, государство должно было обеспечить необходимые средства и ресурсы, потребные для обороны, содержания государственного аппарата, развития средств сообщения и связи, производства и товарообмена.

В связи с этим принимались необходимые решения, нормы, законы и, следовательно, возникала потребность проверять, как они исполняются, в каком совершенствовании нуждаются.

Взяв на себя управление делами общества, обеспечение его нормальной жизни, государство не могло обойтись без учета средств и ресурсов, их надлежащего использования.

Проверка исполнения, контроль за соблюдением установленных правил, законов, оценка результатов деятельности, необходимых для того, чтобы влиять на развитие событий в нужном государству и обществу направлении, являются одними из важнейших, присущих органам управления функций. Эти функции управления присущи всем формам управленческой деятельности, независимо от поставленных задач, структуры и системы управления.

Вместе с тем система специальных органов контроля в структуре управления возникает на определенном этапе с развитием государства, общества, расширением регулируемых и регламентированных направлений деятельности, нуждающихся в регулировании и управлении общественных связей и отношений.

Государственные ведомства, регулирующие и управляющие различными направлениями жизни государства и общества, в том числе наделенные и функцией контроля, возникли еще в древних государствах.

Например, в Древнем Китае еще в VII–IV вв. до н. э. имелись государственные структуры, осуществлявшие контроль над хозяйственной деятельностью, в частности, объектом их внимания были леса, реки, пастбища. Они контролировали и добивались их эффективного использования с учетом существовавших законов и правил¹.

Тогда же сложились финансовые и военные ведомства, которые не только разрабатывали финансовую и военную политику, налоги, поступление доходов и намечавшиеся расходы, но и контролировали исполнение предписаний и правил. Уже тогда имелись контрольные органы, возглавлявшиеся верховным цензором. Они контролировали работу наместников, проверяли их благонадежность, расследовали преступления.

¹ История государства и права зарубежных стран. Ч. 1. М., 1996; Аносимов А., Крылов Г. Возрождение госконтроля в Российской Федерации // Хозяйство и право. 1995, № 5.

Уже в VII–IX вв. до н. э. в Китае существовала стройная система государственного управления и соответственно государственного контроля. В частности, ведомство обрядов контролировало соблюдение норм поведения, общественного порядка, сбор налогов.

Были учреждены цензоры-прокуроры², которые контролировали работу всех исполнительных органов, аппарата чиновников. Они имели право представления докладов о нарушениях на имя императора.

Известно, что в период развития древнейших государств мира выполнялись громадные работы, возводились грандиозные сооружения. Это также требовало больших средств, строгого учета ресурсов и расходов, контроля. Не случайно, что в первую очередь развивался контроль в деле учета финансовых и материальных средств.

Например, в Древнем Египте в период между 4000 г. и 525 г. до н. э. трудом рабов были созданы сооружения, сохранившиеся до наших дней, для возведения которых требовалось высокоразвитое управление, в том числе учет. В частности, пирамида Хеопса в Египте занимает площадь 30 акров и содержит 23 млн каменных блоков³. Эти материалы надо было заготовить, учесть, надо было содержать тысячи как рабов, так и тех, кто руководил этими работами.

Царь Израиля Соломон, задумав построить храм Бога Яхве, одно из чудес света (храм был разрушен при захвате Иерусалима римлянами), не только продумал конструкцию сооружения, необходимые материалы, но и организовал контроль и учет, управление строительством⁴.

Среди самых древних письменных документов – записей в храме шумерской цивилизации (примерно 3000 г. до н. э.) – были найдены записи, представляющие собой счета, статьи расходов, доходов и состояния ресурсов храма⁵.

Когда вавилонский царь Хаммурапи, объединив поселения и города в бассейне рек Тигра и Евфрата, создавал могучее государство, он понимал, что для дальнейшего развития и сохранения могущества необходимы четкая регламентация и контроль. Им были изданы законы и установлены правила, касающиеся собственности, недвижимого имущества, торговли, бизнеса, трудовых отношений и семьи. Эти законы, известные как Кодекс Хаммурапи (примерно 2000 г. до н. э.), в деталях описывали юридическую процедуру, которой надо было следовать в торговле, ответственность и вознаграждения при установлении минимальной оплаты труда, а также при осуществлении контроля⁶.

Большое внимание вопросам контроля уделялось в Спарте, Греции, Риме. Зарождались основы счетоводства, управления казной, ресурсами.

В европейских государствах в период средневековья и после также развивались различные формы управления и контроля.

Развитие различных способов и средств по обеспечению потребностей государства, в первую очередь в получении, учете и контроле производимых расходов послужило толчком к развитию учета и счетоводства. В XV в. в Италии были разработаны метод двойного счетоводства, бухгалтерские записи, ведение счетов и запись операций.

Следует отметить, что контрольные функции в первую очередь развивались в сфере учета и контроля расходования материальных ценностей, материальных благ, которые были необходимы государству, а также для развития общества и защиты интересов населения.

Но развитие общественного производства, различных отраслей деятельности влекло за собой совершенствование и расширение форм и видов контроля. Развивается промышлен-

² Бессарабов В. Г. Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. М., 2000. С. 75, 76.

³ Adolf Erman. Zefe in Ancient Egypt, trans. Form the German by Helen M-Tirard. London, Macmillan, 1984.

⁴ Бессарабов В. Г. Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. С. 73.

⁵ V. Gordon Childe, Man Makes Himself. New York, 1951.

⁶ Robert F. Harpher. The Code of Hammurabi, King of Babylon. Chicago, 1904.

ность, средства производства, орудия труда, расширяется строительство, все это приводит к необходимости промышленного и строительного контроля. Совершенствуются средства связи, массовой информации и появляется необходимость выработки контрольных функций в этих сферах деятельности.

В процессе демократического развития совершенствуются структуры государства, возрастает общественная активность различных классов, слоев общества, появляются контрольные органы в сфере охраны и безопасности труда, обеспечения безопасности жизнедеятельности, в частности, в сфере экологии.

Возникает необходимость регламентации общественно-политической деятельности и – установления государственного контроля в этих сферах, а также его форм и предела.

Совершенно правильно констатируют многие ученые, например, известный специалист в области государственного контроля и прокурорского надзора доктор юридических наук из НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации В. Г. Бессарабов, что государственный контроль является продуктом исторического развития⁷.

Развивается общество, совершенствуется государство, очерчивается все больший круг деятельности и соответствующие общественные отношения. Все это требует регулирования, регламентации в правовой сфере, а следовательно, и соответствующих форм и видов государственного контроля.

Данное обстоятельство не означает какого-либо ущемления прав и свобод человека и гражданина. Должным образом сформированный и эффективно действующий государственный контроль – это важное средство именно защиты прав и свобод человека и гражданина.

Если обратиться к Конституции Российской Федерации, то в ст. 2 Основного закона нашей страны сказано, что «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Детализируя это, ч. 2 ст. 55 Конституции РФ устанавливает: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». В ч. 2 статьи 80 Конституции указывается, что «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина». В п. «е» ч. 1 ст. 114 указано, что Правительство Российской Федерации «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина». В ст. 18 Конституции РФ указано, что «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими... и обеспечиваются правосудием».

Таким образом, деятельность всех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной – должна быть направлена на соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Но для обеспечения этого необходима четкая и неукоснительно работающая система контроля за исполнением законов и нормативных установлений, соблюдение законов не только должностными лицами и всеми государственными, коммерческими общественными организациями, но и гражданами. Как указано в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Это неуклонное требование, относящееся ко всем гражданам, должностным лицам, государственным и негосударственным органам и организациям⁸.

В настоящее время, несмотря на различные мнения и высказывания ученых философов, государствоведов, юристов о степени разработки, целостности и оформленности теории разделения властей, в большинстве стран мира эта теория является основой построения государственной власти. К этим странам относится и Российская Федерация. В ст. 10 Конституции РФ указано, что «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе раз-

⁷ Бессарабов В. Г. Прокуратура России в системе государственного контроля. М., 1999.

⁸ Рохлин В. И., Сыдорук И. И. Прокурорский надзор: защита прав человека. СПб., 2001.

деления на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Осуществляя государственную власть на основе предоставленных полномочий, органы всех ветвей власти действуют на основе законов и должны обеспечивать их исполнение, причем как в своих действиях, так и в издаваемых актах. Они должны обладать (и обладают) правом контрольной деятельности. Это определяет наличие различных форм и видов контрольной деятельности. Без этого нельзя обеспечить исполнение и соблюдение законов. Поскольку законы «обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдении за этим исполнением, то необходимо, чтобы все время существовала власть»⁹, которая следила бы за их исполнением. Эта власть и существует в виде различных форм и видов контроля, который осуществляют все ветви власти.

Отмечая, что мы признаем и действуем с учетом наличия трех ветвей власти, следует подчеркнуть, что государственная власть едина. Это вытекает из положений ст. 3 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. 3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

Для обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты интересов общества и государства необходимы четкое законодательное оформление задач, структуры и полномочий контролирующих органов, установление предмета и пределов контроля, т. е. наличие законодательства, регулирующего именно осуществление функций контроля.

Наряду с этим требуется продуманное и нормативно установленное взаимодействие и взаимосвязь контролирующих функций всех отраслей власти. Совершенно правильно отмечается, что во всех случаях все ветви власти связаны между собой механизмом контроля, позволяющим обеспечить определенное равновесие между ними и следить за тем, чтобы они не выходили за рамки своих конституционных полномочий¹⁰.

Только законодательно оформленный контроль, только установленная в правовом плане контролирующая деятельность может быть эффективной и результативной, поскольку иначе будет смешение функций, дублирование и создание помех надлежащей организации управления в государстве и обществе.

Основы контрольной деятельности могут быть установлены только законом, принятым в порядке, предусмотренном Конституцией РФ.

Такое регламентирование, когда будет четко определен круг полномочий контрольных органов каждой ветви власти, сделает контрольные функции целенаправленными, позволит понастоящему решать намеченные задачи и действовать взаимосвязанно и целеустремленно. Это также будет способствовать укреплению самостоятельности каждой из трех ветвей власти.

Данный контроль будет направлен не только на проверку исполнения законов и иных правовых нормативных актов, но и на эффективность деятельности и управления, целесообразность действий, решений, связанных зачастую с надлежащим и полезным для государства и общества расходованием громадных материальных ценностей и ресурсов.

Однако практика государственной деятельности подтверждает, что нередко органы контроля бывают не заинтересованы в точном и неуклонном исполнении законов, полагая, что в тех или иных обстоятельствах отступление от требований закона целесообразно и не наносит большого вреда. Это случается как вследствие преобладания ведомственных интересов, так и неправильно понимаемых интересов управления. Бывает, когда в тех или иных субъ-

⁹ Локк Дж. Соч. в 3 т. Т. 3. М., 1988.

¹⁰ Бессарабов В. Г. Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. С. 73.

ектах Федерации органами представительной или исполнительной власти принимаются акты или проводятся действия, которые противоречат Федеральному законодательству, Конституции РФ, либо нарушают их.

Возникает необходимость в создании и деятельности государственных органов, независимых от ветвей власти, от органов власти в целом, для обеспечения недопустимости при любых обстоятельствах нарушений законодательных требований. Таких органов, которые не имели бы права вмешиваться в управленческую, оперативно-хозяйственную деятельность, не имели бы права оценивать целесообразность тех или иных действий, решений и указаний, если они не нарушают законов (законов Федерации или ее субъектов).

Это должен быть орган, который, в отличие от органов государственного контроля, не имел бы права отменять решения, законы, а только был бы обязан ставить вопрос о приведении акта, действия в соответствие с законом и при невыполнении такого требования обладал бы полномочиями привлекать виновных к ответственности, включая возможность взыскания причиненного ущерба через суд. В Российской Федерации имеется и предусмотрен Конституцией РФ такой орган – это орган надзора, органы прокуратуры. Прокуратура входит в структуру государственной власти Российской Федерации, не являясь в то же время частью какой-либо ветви власти.

По нашему мнению, прокуратура не является контролирующим органом и не входит в систему органов контроля. Вместе с тем по данному вопросу существуют различные мнения. Нам представляется, что в теории и в законодательной практике не определены правовые основы прокурорского надзора, его суть и положение в системе государственного управления.

Все это требует детального исследования, несмотря на то, что многие ученые в своих научных исследованиях пытались тщательно проанализировать вопросы прокурорского надзора.

Несомненно, весьма полезен и зарубежный опыт, анализ практики и теоретических исследований зарубежных ученых.

Именно поэтому мы полагаем нужным рассмотреть вопросы развития контролирующих органов и систем контроля как за рубежом, так и в России, чтобы сформулировать понятие, содержание контрольной деятельности, деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением законов, определить отличие и соотношение контрольной и надзорной деятельности.

Представляется, что рассмотрение данных вопросов поможет более правильному пониманию всех возникающих проблем.

§ 2. Развитие и состояние контрольных органов в зарубежных государствах

Ознакомление и изучение организации, полномочий и состояния контролирующих органов за рубежом необходимо и полезно, поскольку с учетом особенностей положения в России оно может помочь в повышении эффективности контролирующей деятельности в нашей стране.

При этом, несомненно, следует иметь в виду, что развитие органов контроля в любой стране определяется теми условиями, которые там сложились, диктовалось задачами, которые ставились перед обществом.

Вместе с тем, и это важно, главное направление контроля в стране и основная цель – одни и те же, поскольку значение и сущность контрольной деятельности одинаковы для всех государств.

Она находится в зависимости от экономического развития, политического устройства по структуре органов контроля, их полномочиям, методам деятельности, но главное назначение – обеспечение контроля за исполнением законов и нормативных установок, способствование эффективной и результативной работе для решения задач, стоящих перед обществом и государством на определенных этапах развития.

Несмотря на различия в видах контрольной деятельности, особенностях систем контроля, в структурах контролирующих органов, в настоящее время в большинстве государств сформировалась схожая система органов контроля, контролирующих структур.

Для всех этих структур характерно осуществление контроля за исполнением законов и изданных в их развитие нормативных актов, причем не только, и, пожалуй, не столько за формальным исполнением, но и за целесообразностью деятельности по их исполнению. Для этого органы контроля обладают полномочиями не только по проверке, но и для вмешательства, вплоть до обязательных указаний и отмены неправильных решений и принятия иных, необходимых с точки зрения органа контроля.

В настоящее время сформировались в основном следующие направления контролирующей деятельности:

- парламентский контроль;
- президентский контроль (контроль главы государства);
- контроль органов исполнительной власти;
- судебный контроль;
- внутриведомственный контроль (в пределах конкретного предприятия, организации, системы);
- общественный контроль.

Мы предлагаем рассмотреть контролирующие системы, органы контроля в разных государствах, как тех, которые относят к странам с развитой демократией, так и тех, которые ранее входили в социалистическую систему, а также тех, которые и сегодня остаются верны социалистическим идеалам.

Наиболее интересными в числе западных демократий представляются организации контролирующих органов, их структура и полномочия во Франции, Германии, Соединенных Штатах Америки.

Контрольные органы Французской Республики

Система органов контроля во Франции сформировалась давно и развивалась в различных исторических условиях. В настоящее время она представляет следующую структуру по разным направлениям.

Конституция Франции 1958 г. позволяет охарактеризовать это государство как государство, сочетающее элементы президентской и парламентской республики. При этом в Конституции Франции четко определено стремление к концентрации и централизации власти в руках президента республики. Это во многом определяет структуру и содержание контролирующей деятельности, а также органов, ее осуществляющих.

Анализируя Конституцию Франции, можно сделать выводы, что Президент является гарантом исполнительной власти и гарантом независимости судебной власти (ст. 16, 19, 64 и др. Конституции Французской Республики)¹¹.

Контролируя деятельность парламента, президент вправе возвращать принятые законы, не подписывая их, требуя их повторного рассмотрения полностью или частично, направляет парламенту послания, не подлежащие обсуждению, он также вправе распустить нижнюю палату парламента. Председательствуя на заседаниях правительства, президент по существу возглавляет исполнительную власть и соответственно все контролирующие органы исполнительной власти. По некоторым направлениям, как отмечают некоторые ученые, полномочия президента Франции превосходят полномочия (в том числе и в сфере контрольной деятельности) президента США¹².

Исполнительную власть осуществляет правительство, которое обладает весьма широкими полномочиями, в том числе в сфере контроля. Как указано в ст. 20 Конституции Франции, «Правительство определяет и проводит политику нации. В его распоряжении находятся администрация и вооруженные силы». Премьер-министр, руководя деятельностью правительства, также наделен широкими полномочиями, в том числе и в сфере контроля, который он осуществляет через множество структур, состав которых он и назначает. Его обязанностью является гарантирование исполнения законов. Более того, правительство вправе издавать правовые акты, обязательные к исполнению и имеющие силу закона.

Структура исполнительной власти, органов контроля охватывает через соответствующие магистраты практически все сферы деятельности. Таким образом, имеется четкая структура контрольных органов, по существу действующая на основе единой нормативной базы. Это позволяет организовать постоянное и нужное взаимодействие и единство в реализации поставленных задач.

Но наряду с тенденцией централизации и концентрации власти в руках президента и правительства, большими полномочиями, в том числе и в сфере контроля, обладает и парламент страны – национальное собрание Франции. Оно, хотя и внешне, сохранило контроль за правительством, в частности, имеет право выразить ему недоверие. Эта прерогатива изменилась в сравнении с прошлым, но в Конституции Франции сохранена. Сохранилась также система письменных и устных запросов, на которые правительство обязано отвечать депутатам.

Национальное собрание (его палаты), осуществляя полномочия по контролю за правительством, вправе создавать контрольные комиссии и комиссии по расследованию. Цель создания таких комиссий заключается в получении информации об определенных фактах и подготовке заключений. Эти комиссии могут создаваться для рассмотрения вопросов финансового, административного или технического управления публичных служб и национализированных

¹¹ Демичель А., Демичель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции. М., 1977.

¹² Бессарабов В. Г. Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. С. 81.

предприятий, давать заключения о финансовой, административной эффективности организации работы и полученных результатах, а также соблюдения законности. Рассмотрение в комиссиях публичное и слушания в режиме закрытости могут быть только по специальному решению.

Одним из важнейших направлений парламентского контроля и важным средством его осуществления является бюджетный контроль.

Наряду с подготовкой и рассмотрением вопросов в специальной финансовой комиссии и некоторых других комиссиях, генеральный докладчик комиссии осуществляет постоянный контроль за всей текущей бюджетной деятельностью правительства. Генеральный докладчик и его специальные помощники обладают полномочиями затребовать любые сведения и документы, касающиеся исполнения бюджета и управления государственными предприятиями. Здесь осуществляется не только контроль за исполнением бюджета, но и контроль управленческой работы в целом, по всем вопросам.

Создание Европейского Сообщества, развитие демократии привело к образованию еще одного органа контроля со стороны парламентского правительства. Это постоянно действующие институты, специализирующиеся в строго определенных областях деятельности, в частности, по планированию, по демографическим вопросам, по оценке научного и технологического выбора и т. п.¹³

Представительства вправе заслушивать министров и других должностных лиц, делать заключения в виде рекомендаций.

Важными организациями, которые осуществляют контроль за администрацией и помогают парламенту в этой работе, являются Счетная палата (в области финансового контроля) и Парламентская служба (по оценке научного и технологического выбора).

Несмотря на то, что возможности и полномочия парламентского контроля ограничены (против этих ограничений выступают представители оппозиции), они входят в единую систему контрольных органов и четко регламентируются нормативными актами и законодательством.

Счетная палата является весьма сильным органом контроля. Как указано в Конституции Франции, Счетная палата помогает парламенту и правительству контролировать надлежащее исполнение законов в области финансов, в том числе законов о финансировании социального обеспечения членов общества (ст. 47 Конституции Франции)¹⁴.

Характерно, что Счетная палата независима как от парламента, так и от правительства.

Полномочия и организация деятельности Счетной палаты достаточно широки и конкретны. Они определены специальным законом, принятым 22 июня 1967 г. Счетная палата имеет и региональные счетные палаты, подчиненные и подотчетные ей.

Задачами Счетной палаты являются: оказание содействия парламенту и правительству в исполнении законов; проведение ревизий и проверок финансовых действий и счетов для определения эффективности и целесообразности хозяйствования на государственных предприятиях; проведение проверок финансовой деятельности в учреждениях сферы социального страхования, проверка деятельности всех без исключения организаций независимо от организационно-правовой формы, если они получают средства от государства; проверка целевого использования средств, собранных в результате воззваний по стране различными организациями, союзами и объединениями; проверка счетов государственных организаций, учреждений и предприятий отдельных органов (структур) министерств и ведомств, а также счетов их руководителей.

¹³ Керимов А. Д. Парламентские представительства как средство контроля за исполнительной властью // Государство и право. 1992. № 4.

¹⁴ Конституции зарубежных государств. М., 1997.

Контроль Счетной палаты осуществляется по завершенным финансовым операциям без вмешательства в текущие операции и их проверки, что является прерогативой Министерства финансов.

Законом от 10 июля 1982 г. в структуру Счетной палаты введена и действует прокуратура во главе с обер-прокурором, который назначается декретом правительства. Он выступает как представитель защиты интересов государства в Счетной палате и наряду с другими полномочиями осуществляет руководство и надзор за деятельностью прокуроров в региональных счетных палатах¹⁵.

В Законе о Счетной палате сказано, что она обязана обеспечить правильное использование государственных финансов. Это, несомненно, предполагает изучение и проверку надлежащей организации деятельности контролирующих служб, учреждений и предприятий, численности, степени квалификации и оплаты работников контролирующих органов. Таким образом, четко просматривается, что наряду с финансовыми вопросами Счетная палата осуществляет контроль за управленческой деятельностью в более широком аспекте. Таким образом, контроль, осуществляемый Счетной палатой, является не чисто финансовым и его роль заключается не только в контроле финансовых операций, но и в том, чтобы они были проведены в соответствии с правилами ведения бюджета и учета и самым эффективным образом. Контроль управления делами стал одним из обычных и важных видов контроля.

Наряду с контролем президента, правительства (исполнительной власти), парламентским контролем достаточно широко развит и обладает большими полномочиями и судебный контроль.

Судебный контроль во Франции занимает важное место в системе контролирующих органов и характерен автономным статусом судебных учреждений административной юстиции.

Во главе двух ветвей судебной системы находятся два верховных органа правосудия: Кассационный суд, возглавляющий систему судов общей юрисдикции и Государственный совет, возглавляющий систему судов административной юстиции.

Система судебных учреждений административной юстиции, которые в основном и осуществляют контрольные функции, включает в себя региональные административные суды общего права, специализированные административные суды и Государственный совет.

Рассматривая органы контроля, мы не затрагиваем контрольные функции судов, связанные с уголовно-процессуальной деятельностью, с рассмотрением дел об уголовно наказуемых деяниях, что регламентируется УПК Франции, и останавливаемся лишь на функциях судебного контроля в системе контролирующих органов государства.

Законодательство ФРГ также уделяет организации контроля весьма большое внимание, отдавая приоритет парламентскому контролю. Конституция ФРГ провозглашает, что государство является правовым и социальным. Закрепляется республиканская форма правления, ответственность правительства перед парламентом. Германия является парламентской республикой с признанием земель ФРГ государствами с собственными Конституциями, которые должны соответствовать федеральной. Главой государства является президент, избираемый специально созываемым Федеральным собранием на пять лет. Президенту предоставлен ряд полномочий, связанных с выполнением функций главы государства. Однако президенту для принятия решений и издания большинства актов требуется обязательная контрассигнация Федерального канцлера или соответствующего Федерального министра. Парламент страны состоит из двух палат: бундестага, который по существу обладает законодательной властью, и бундесрата, через посредство которого «... земли участвуют в законодательстве и управлении Федерацией» (ст. 89 Конституции ФРГ).

¹⁵ Общие сведения об административном праве во Франции. МИД Франции, 1995.

Парламенту предоставлены достаточно широкие контрольные полномочия за деятельностью исполнительной власти и исполнением законов.

Одним из направлений контроля парламента является право на запрос, причем существует так называемый «час вопросов», в ходе которого правительство, конкретные министры отвечают на поставленные вопросы (дважды в неделю). Отвечают на вопросы и статссекретари. Если время истекает, то правительство дает письменные ответы, причем ответ должен быть дан в течение недели. Также должны быть даны ответы и на письменные вопросы, поступившие правительству от депутатов. Наряду с таким порядком в конце 80-х гг. введена еще одна форма парламентского контроля – опрос правительства. Он проводится в определенный день недели, когда заседает федеральное правительство. В этот день с утра правительство сообщает председателю бундестага повестку дня. Соответствующие министры докладывают о принятых решениях, после чего депутаты задают вопросы. Особое значение в контрольной деятельности имеет работа бюджетного комитета, поскольку бюджет утверждает парламент. Следует отметить, что контрольные функции парламента осуществляют и другие комитеты, в частности, Комитет по петициям, куда вправе обратиться каждый гражданин или группа граждан. Комитет уполномочен вызывать на свои заседания членов федерального правительства, требовать как устных, так и письменных ответов, заслушивать свидетелей, экспертов, обращаться за помощью в суды и административные органы.

Основным Законом ФРГ (ст. 44) предусмотрен и такой важный орган контроля, как Комитет по расследованию. Комитет располагает весьма большими полномочиями. Особо следует отметить, что при сборе доказательств Комитет вправе использовать нормы Уголовно-процессуального кодекса, причем сохраняется тайна переписки, телефонных и иных переговоров. Комитет также вправе требовать от правительства сохранения тайны показаний, документов, проектов решений. Результаты расследования при необходимости могут послужить, в виде доклада, основанием для внесения в повестку дня бундестага.

Основные полномочия по контролю предоставлены исполнительной власти в лице правительства страны. Федеральное правительство занимает центральное место в управлении страной. Во главе правительства стоит канцлер, который избирается бундестагом. Канцлер определяет основные направления политики. В пределах основных направлений Федеральный министр самостоятелен и несет полную ответственность за деятельность своего ведомства.

Полномочия правительства весьма широки и среди них следует выделить право на издание постановлений в целях выполнения федеральных законов и право издания общих административных указаний и предписаний.

На правительство в целом и министерства возложено осуществление контроля за законностью и целесообразным исполнением федеральных законов (ст. 86 Конституции ФРГ). В связи с этим правительство правомочно давать указания по исполнению законов, требовать отчета и представления документов от всех органов государственной власти и направлять к ним своих уполномоченных для проверки.

Важное место в осуществлении контроля, особенно финансового, занимает Федеральная счетная палата, закон о деятельности которой принят 11 июня 1985 г. Счетная палата не имеет исполнительной власти. Ее задача – защита интересов государства, невмешательство в решение политических вопросов. Она контролирует бюджетное финансирование, управление экономикой Федерации, ее особым имуществом (федеральные железные дороги, средства связи и др.), государственные предприятия и ведомства федерального уровня, деятельность предприятий частного правового статуса, если государство (ФРГ) имеет долевое участие, а в определенных случаях и прочих юридических лиц частного правового статуса.

Счетная палата вправе проводить ревизии, критерии проведения которых – экономичность, правильность, целесообразность. Важным полномочием Счетной палаты является проверка всех решений, которые влекут изменение доходов, расходов, но лишь после их приня-

тия, чтобы не вмешиваться в процесс. По итогам ревизии в ревизуемый орган направляется сообщение с рекомендациями.

Счетные палаты земель независимы от Федеральной счетной палаты, но постоянно и тесно взаимодействуют.

Соответствующий контроль существует и на уровне земель ФРГ, что позволяет говорить о системе контрольных органов в целом.

Важное место в осуществлении контрольных функций играет судебный контроль. Это система конституционных судов, судов общей юрисдикции и судов специальных – административных, трудовых, финансовых, социальных, причем как на уровне Федерации, так и земель. Если конституционные суды в основном рассматривают вопросы конституционности законов, суды общей юрисдикции – дела о преступлениях и гражданско-правовых спорах, то специальные суды в большей мере являются именно органами контрольной направленности. Например, административные суды вправе рассматривать по иску гражданина дела о незаконности и необоснованности административных управленческих решений, в том числе решений органов власти, руководителей предприятий и организаций, о взыскании компенсации за ущерб, причиненный неправомерным решением. Высший административный суд вправе рассматривать иски о правомерности, правовой обоснованности актов, подзаконных, внутренних положений, инструкций и т. п., издаваемых министерствами, ведомствами, руководителями различного уровня¹⁶.

Для контролирующих органов Федеративной Республики Германии характерно, что их деятельность на всех уровнях парламентского, правительственного и ведомственного контроля четко регламентирована и взаимообусловлена, что позволяет достигать большого взаимодействия и предельно ясного определения функций и полномочий, обязанностей и ответственности.

Несомненный интерес представляет и система осуществления контроля и соответствующих органов в Великобритании.

Эта система отличается от соответствующих органов континентальных стран.

В Великобритании, как известно, нет Конституции как единого акта. В связи с этим и деятельность органов, осуществляющих государственный контроль, регламентируется рядом актов, законов, которые являются актами конституционного значения и рассматриваются как таковые.

Наряду с актами непосредственно конституционного значения имеются также акты, регламентирующие положение и полномочия депутатов парламента, и некоторые другие законы: это Билль о правах 1689 г., законы о парламенте 1911, 1949 гг., Закон о парламентских округах, законодательство о судостроительстве. Значительное место занимают акты, имеющие историческое значение – Великая хартия вольности 1215 г., Петиция о правах 1628 г., Закон о престолонаследии 1701 г. и др.

К Британской Конституции также относятся и входят в нее судебные акты по важным вопросам – судебные прецеденты высших судов по важнейшим вопросам. К судебным решениям, имеющим конституционное значение, относятся решения по осуществлению прав и свобод, средств их судебной защиты, определяющие правовой статус личности.

Большую роль играют так называемые конституционные соглашения. Ученые юристы правильно полагают, что именно эти соглашения делают Британскую Конституцию своего рода феноменом¹⁷.

Эти соглашения имеют особое значение для осуществления исполнительной власти, а следовательно, и контрольных функций.

¹⁶ Бессарабов В. Г. Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. С. 123–128.

¹⁷ Конституции государств Европейского союза. М., 1997.

Английский парламент обладает контрольными функциями в отношении правительства (палата общин), а палата лордов выступает в ряде случаев как высшая судебная инстанция.

Палата общин, наряду с законодательной функцией, осуществляет контроль за методами работы правительства в области налоговой политики и особенно в сфере расходов. Члены парламента обладают правом запросов правительству и премьер-министру. Однако следует отметить, что фактически такой контроль является формальным, поскольку формирование правительства на основе большинства, полученного на выборах, приводит к тому, что парламент, как правило, поддерживает его.

С целью усиления парламентского контроля за деятельностью правительства, исполнительной ветви государственной власти, Законом 1967 г. установлена должность парламентского уполномоченного. Парламентский уполномоченный по вопросам администрации по правовому статусу во многом схож с положением контролера, генерал-аудитора. Он может быть отстранен от должности только по представлению обеих палат парламента. В последующем (в 70–90-х гг. прошлого века) этот институт получил дальнейшее развитие. Например, появились уполномоченные по жалобам для Северной Ирландии, по делам здравоохранения для Англии, Шотландии, Уэльса и др.

Действуют уполномоченные и вне государственной сферы, в частности, по делам членов профсоюза, по вопросам жалоб на органы СМИ, по пенсионным вопросам, а также местные уполномоченные.

Следует отметить, что местным уполномоченным поступает и ими разрешается значительно больше жалоб и обращений, чем парламентским уполномоченным¹⁸.

Особое внимание уделяется контролю в сфере финансовой деятельности в государственном секторе. Высшим контрольным органом в этом направлении является Национальное контрольно-ревизионное управление, которое возглавляется генеральным контролером и ревизором. Он назначается с одобрения парламента и по рекомендации премьер-министра в речи королевы (главы государства) в парламенте.

Основная функция НКРУ – осуществление финансового контроля в государственных органах, повышение эффективности использования финансовых и материальных ресурсов, улучшение качества проверок, контроль за правильностью расходования государственных средств в соответствии с законами.

Генеральный контролер и его органы обладают достаточно широкими полномочиями.

Весьма широкими контрольными функциями обладают суды, особенно суды административной юстиции, которые обособлены от судов общей юрисдикции.

Административную юстицию образуют административные трибуналы. Они имеют различные задачи и направления деятельности по отраслям и сферам управления: трибуналы в сфере социального управления и трибуналы в управлении экономикой. Специально образованные промышленные трибуналы рассматривают споры между администрацией и работниками.

Все вышеперечисленное определяет систему контроля в Великобритании и позволяет иметь четко определенную и взаимодействующую структуру органов контроля, которые выполняют задачу проведения в жизнь политики единой государственной власти и вместе с тем обеспечивают надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина.

Структура контролирующих органов, сама система контроля в Соединенных Штатах Америки отличается как от европейской, так и от структуры Великобритании по причине условий, в которых создавалась и строилась система государственной власти в США.

Существующая система построена в соответствии с принципиальными положениями и установками Конституции страны. Государственная власть, управление государством в США

¹⁸ Barnett H. Constitutional and Administrative Law. L: Cavendish Publishing Ltd.

построены на основе теории разделения властей, их самостоятельности и независимости. Однако благодаря историческому развитию, условиям, в которых живет государство, значение и соотношение различных ветвей власти меняется, но всегда характерно тесное взаимодействие в решении основных государственных задач.

Законодательная власть принадлежит парламенту – Конгрессу США, состоящему из двух палат: палаты представителей и Сената. С позиций нашего исследования необходимо подчеркнуть, что обеим палатам Конгресса США предоставлено право контроля за деятельностью правительственных учреждений и ведомств. Несмотря на то, что для сегодняшнего дня в США характерна тенденция расширения сферы издания административных актов и замены ими законов, Конгресс сохраняет важную роль, в том числе и при осуществлении контрольных функций.

Особенностью государственного устройства США – федеративного государства – является то, что штаты обладают не только значительными полномочиями, но и правом издания законов. Кроме того, США четко разделены полномочия федеральной власти и власти штатов. Это, несомненно, сказывается на структуре контролирующих органов, на их полномочиях и положении.

Очень большое значение имеет судебная власть, возглавляемая Верховным Судом США, обладающим весьма широкими полномочиями, в том числе и в области контроля.

Во главе исполнительной власти стоит президент США, который является главой государства и возглавляет правительство.

Осуществляя исполнительную власть, президент обладает существенными контрольными полномочиями, в том числе и правом издавать обязательные для исполнения акты, имеющие силу закона.

Возглавляя правительство, он контролирует федеральную исполнительную власть и обеспечивает исполнение и проведение в жизнь законов по всем направлениям как внутри государства, так и во внешних сношениях.

Как показывает практика, президент фактически является не только контролером, но и координатором проведения экономической и социальной политики и контролирует ее осуществление, используя при этом положение лидера партии, что позволяет ему также осуществлять контроль над организациями в штатах, т. е. воздействовать и на контрольную деятельность в штатах для проведения общегосударственной политики.

Хотя президент и не обладает правом законодательной инициативы, но он вправе наложить вето на представляемые ему на подпись законы и тем самым повлиять на законотворческий процесс.

В администрации президента имеется специальный контрольный орган – Административно-бюджетное управление (АБУ). Директор АБУ назначается президентом с утверждения Сената и входит в состав правительства (кабинета министров).

Важнейшими функциями АБУ является проверка проекта бюджета и контроль за его исполнением, оценка эффективности деятельности управленческих и организационных структур, контроль за выполнением федеральных программ, выработка рекомендаций по вопросам экономической и финансовой политики, осуществление контроля и информирование президента о деятельности государственных структур, предоставление ему обзора законодательства, которое принимается в штатах и на местах. Кроме АБУ имеются и иные контрольные структуры: Управление по подбору и расстановке кадров, Президентский совет по борьбе с финансовыми злоупотреблениями в правительственных органах, Совет по честности и эффективности в правительстве и др.

Кроме того, в системе исполнительной власти в каждом министерстве и ведомстве имеются соответствующие органы контроля.

В этой связи следует особенно подчеркнуть, что АБУ координирует министерства и ведомства, в том числе и при осуществлении контрольных функций.

Рассматривая органы контроля в США, особенно выделим независимые агентства, в компетенцию которых входит осуществление контроля деятельности частных лиц и организаций в сфере предоставленной агентству компетенции. Их полномочия достаточно широки. Наряду с осуществлением контроля они выдают лицензии, расследуют нарушения норм права, рассматривают претензии, при необходимости издают нормативные акты. К таким независимым агентствам, в частности, относятся Федеральная комиссия связи, Управление гражданской авиации, Агентство по охране окружающей среды, Федеральная морская комиссия, Федеральная энергетическая администрация, Ядерная регулирующая комиссия, Комиссия ценных бумаг и др. Эти комиссии не подчинены и не зависимы от государственных департаментов, руководители этих агентств назначаются президентом с согласия Сената, причем на срок, превышающий срок полномочий президента, что также при особом порядке увольнения и освобождения государственных служащих подчеркивает и способствует их независимости¹⁹.

Конгресс США – парламент страны, на который возложена законодательная власть, – осуществляет также контроль за деятельностью исполнительной власти.

Наряду с реализацией своей основной задачи – изданием законов – Конгресс США формирует аппарат исполнительной власти и корпус федеральной судебной власти. Он утверждает предложения президента о членах правительства и избирает состав Верховного Суда. Конгресс осуществляет квазисудебные функции, а также контроль за деятельностью правительственных органов.

Среди контрольных функций следует отметить право Конгресса на отстранение от должности президента и вице-президента в порядке импичмента в соответствии с тем, как это установлено Конституцией и законодательством. Обвинения против президента или вице-президента могут быть выдвинуты только палатой представителей, причем если палата представителей выдвинула обвинение, то Сенат должен принять дело к рассмотрению. Дело рассматривается по правилам, не отличающимся по существу от судебной процедуры, решение принимается тайным голосованием. Для обвинительного вердикта необходимо согласие двух третей присутствующих сенаторов.

Осуществляя контрольные функции, Конгресс уполномочен требовать представления отчетов от большинства исполнительных органов. Любые инициативы президентской администрации во внутренних делах должны быть рассмотрены и утверждены Конгрессом и Верховным Судом США.

В системе органов Конгресса, что очень важно для осуществления контрольных функций, находится очень авторитетная организация – Главное контрольно-финансовое управление (ГФКУ). ГФКУ вправе иметь доступ и проверять любые документы министерств и ведомств по финансовым вопросам, проводить оценку результативности их деятельности, в частности, по выполнению государственных программ, проводить специальные проверки обоснованности цен на продукцию. ГФКУ при необходимости взаимодействует со следственными органами, иными правоохранительными структурами. Ежемесячно ГФКУ представляет Конгрессу отчеты о результатах работы. По инициативе ГФКУ издаются законы и иные правовые акты по всем отраслям управления²⁰.

Характеризуя систему контролирующих органов в США, государственный контроль, необходимо отметить, что его осуществляют множество организаций на разных уровнях. Это объясняется и особенностями государственной структуры США, и множеством целей осуществления контроля. Однако при своей множественности осуществление контроля происхо-

¹⁹ Хевенс Х. С. Система государственного контроля в США // Контроллинг. 1995. № 1.

²⁰ Ашисимов А., Крылов Г. Возрождение госконтроля в Российской Федерации // Хозяйство и право. 1995. № 5. С. 63.

дит на основе закона, при тесном и постоянном взаимодействии всех контролирующих органов.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.