

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

МОНОГРАФИЯ

ОТВЕТСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР
д-р юрид. наук, проф.,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
А.Ф. Ноздрачев

Коллектив авторов

Правовое регулирование

государственного контроля

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11647262

Правовое регулирование государственного контроля: ИЗиСП; Москва;

2013

ISBN 978-5-86476-357-5

Аннотация

Данная монография, подготовленная сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, посвящена анализу преобразований в сфере государственного контроля (надзора).

В настоящей работе раскрываются понятие и сущность государственного контроля, его виды, субъекты и объекты контрольной деятельности, анализируются проблемы современного состояния правового регулирования контрольной деятельности, а также приводится опыт регламентации государственного контроля (надзора) зарубежных стран.

Издание предназначено для государственных служащих, студентов, аспирантов, научных работников, а также тех,

кто интересуется вопросами государственного контроля (надзора) в России.

В монографии использованы нормативные правовые акты по состоянию на 1 сентября 2012 года.

Содержание

Авторский коллектив	6
Введение	11
Глава 1	27
§ 1. Содержание и сущностная характеристика государственного контроля	27
§ 2. Роль государственного контроля в системе государственного управления	60
§ 3. Соотношение контрольной и надзорной функций органов исполнительной власти	92
Конец ознакомительного фрагмента.	105

Правовое регулирование государственного контроля

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013

* * *

Авторский коллектив

Абузярова Н. К., д-р. юрид. наук, ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗиСП при Правительстве РФ – § 4 гл. 5.

Акимов Л. Ю., канд. юрид. наук, директор по правовому обеспечению ОАО «Федеральная сетевая компания единой энергетической системы» директор ОАО «МРСК Холдинг» – § 6 гл. 5 (в соавт. с В. Г. Бессарабовым).

Ашиткова Т. В., канд. юрид. наук, старший советник юстиции, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 1, 2 гл. 3 (в соавт. с В. Г. Бессарабовым), § 4 гл. 3.

Бессарабов В. Г., д-р., юрид. наук, профессор, государственный советник юстиции 3 класса, зав. отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 1, 2 гл. 1 (в соавт. с М. В. Маматовым), § 1 гл. 2 (в соавт. с М. В. Маматовым), § 1, 2 гл. 3 (в соавт. с Т. В. Ашитковой), § 3 гл. 3 (в соавт. с М. В. Маматовым), § 6 гл. 5 (в соавт. с Л. Ю. Акимовым).

Бут Н. Д., д-р. юрид. наук, старший советник юстиции,

ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – гл. 6.

Васильев А. А., канд. юрид. наук, директор Высшей школы государственного аудита (факультета) МГУ имени М. В. Ломоносова – § 1 гл. 5 (в соавт. с С. М. Шахраем).

Едкова Т. А., младший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве Российской Федерации – библиография.

Еремина О. Ю., младший научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗиСП при Правительстве РФ – § 3 гл. 5 (в соавт. с Н. В. Путило, Е. В. Пуляевой).

Зырянов С. М., д-р. юрид. наук, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ – § 3 гл.1.

Калмыкова А. В., старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ – § 4 гл.1, § 7 гл. 5.

Касаткина Н. М., канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного и административного законодательства зарубежных стран ИЗиСП при Правительстве РФ – § 1 гл. 7 (в соавт. с В. И. Лафитским, И. Г. Тимошенко, А. Н. Пилипенко, Н. Ю. Трещетниковой).

Кичигин Н. В., канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник отдела аграрного и экологического законодатель-

ства ИЗиСП при Правительстве РФ – § 2 гл. 5 (в соавт. с Садовской Т. Н.).

Кузнецов В. И., канд. юрид. наук, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ – § 3 гл. 4.

Лафитский В. И., канд. юрид. наук, заместитель директора по научной работе ИЗиСП при Правительстве РФ, заслуженный юрист Российской Федерации член-корреспондент Международной академии сравнительного права – § 1 гл. 7 (в соавт. с И. Г. Тимошенко, А. Н. Пилипенко, Н. М. Касаткиной, Н. Ю. Трещетеновой).

Лебедева Е. А., канд. юрид. наук, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ – § 1, 2 гл. 4.

Лукьянова В. Ю., канд. филос. наук, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ – § 5 гл. 5.

Маматов М. В., канд. юрид. наук, младший советник юстиции, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 1, 2 гл. 1 (в соавт. с В. Г. Бессарабовым), § 1 гл. 2 (в соавт. с В. Г. Бессарабовым), § 2, 3 гл. 2, § 3 гл. 3 (в соавт. с В. Г. Бессарабовым).

Ноздрачев А. Ф., д-р., юрид. наук, профессор, заслу-

женный деятель науки Российской Федерации, зав. отделом административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ – введение, основные выводы и рекомендации.

Пилипенко А. Н., канд. юрид. наук, ведущий сотрудник отдела конституционного и административного законодательства зарубежных стран ИЗиСП при Правительстве РФ – § 1 (в соавт. с В. И. Лафитским, И. Г. Тимошенко, Н. М. Касаткиной, Н. Ю. Трещетенковой), § 3 гл. 7.

Пуляева Е. В., канд. юрид. наук, и.о. ведущего научного сотрудника отдела социального законодательства ИЗиСП при Правительстве РФ – § 3 гл.5 (в соавт. с О. Ю. Ереминой, Н. В. Путило).

Путило Н. В., канд. юрид. наук, зав. отделом социального законодательства ИЗиСП при Правительстве РФ – § 3 гл.5 (в соавт. с О. Ю. Ереминой, Е. В. Пуляевой).

Садовская Т. Д. канд. юрид. наук, доцент кафедры административного и финансового права Института государства и права тюменского государственного университета – § 2 гл. 5 (в соавт. с Н. В. Кичигиным).

Субанова Н. В., канд. юрид. наук, советник юстиции, зав. отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 8 гл. 5.

Тимошенко И. Г., канд. юрид. наук, зав. отделом конституционного и административного законодательства зару-

бежных стран ИЗиСП при Правительстве РФ – § 1 гл. 7 (в соавт. с В. И. Лафитским, А. Н. Пилипенко, Н. М. Касаткиной, Н. Ю. Трещетенковой).

Трещетенкова Н. Ю., старший научный сотрудник отдела конституционного и административного законодательства зарубежных стран ИЗиСП при Правительстве РФ – § 1 (в соавт. с В. И. Лафитским, И. Г. Тимошенко, А. Н. Пилипенко, Н. М. Касаткиной), § 2 гл. 7.

Шахрай С. М., д-р. юрид. наук, профессор, руководитель аппарата Счетной палаты Российской Федерации – § 1 гл. 5 (в соавт. с А. А. Васильевым).

Введение

В 2011 г. истек срок реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 28 марта 2008 г.) (далее – Концепция административной реформы). За эти годы была сформирована нормативная и методическая база повышения качества исполнения государственных функций, сформированы механизмы управления и стимулирования реализации административной реформы.

Целью проведения административной реформы являлось ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе проведение мероприятий, направленных на оптимизацию деятельности по осуществлению функций контроля и надзора. Согласно указанной Концепции деятельность органов управления должна быть ориентирована на результат¹.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, одобренной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября

¹ См.: Административная реформа в России: науч. – практ. пособие / под ред. Нарышкина С. Е., Хабриевой Т. Я. М., 2004; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: науч. – практ. пособие / под ред. Нарышкина С. Е., Хабриевой Т. Я. М., 2008.

2008 г. № 1662-р, также указывается на осуществление институциональных преобразований в системе контроля (надзора), которые включают: сокращение количества контрольных и надзорных мероприятий, проводимых в отношении бизнеса; снижение издержек бизнеса, связанных с этими мероприятиями; ужесточение санкций в отношении сотрудников контрольных и надзорных органов, допускающих нарушения порядка проведения проверок; признание недействительными результатов проверок в случае грубых нарушений при их проведении; значительное сокращение внепроцессуальных проверок со стороны правоохранительных органов.

В рамках административной реформы система государственного контроля формировалась (и будет развиваться в будущем) по двум основным направлениям: контроль за частнопредпринимательской деятельностью и контроль за деятельностью публичных служб.

С учетом этих задач совершенствуется и законодательство о государственном контроле. Существенные результаты достигнуты в правовом регулировании контроля деятельности бизнес-структур. Важным итогом мероприятий административной реформы стало принятие Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) (вместо морально устаревшего Федерального закона от 8 августа 2001 г.

№ 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»).

В настоящее время Закон № 294-ФЗ является системообразующим нормативным правовым актом в сфере осуществления функций органов исполнительной власти по контролю и надзору. Закон носит прогрессивный характер. В нем значительно расширены права и конкретизированы обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также установлены важные гарантии защиты их прав и законных интересов при проведении проверок органами по контролю (надзору)².

Одной из таких гарантий является установление ряда процессуальных норм, регламентирующих основания, порядок, сроки проведения контрольных мероприятий, права и обязанности органов государственного контроля. Довольно детально регламентируются вопросы составления графика проведения проверок, принятия должностными лицами распоряжений об их проведении, установление продолжительности контрольного мероприятия, их периодичности и оформления результатов проверок.

Другой важной гарантией прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении госу-

² См.: Бут Н. Д., Ларьков А. Н., Паламарчук А. В. Государственный контроль и защита предпринимательства. М., 2009.

дарственного и муниципального контроля является принцип добросовестности проверяемого лица. Это означает, что для привлечения к ответственности проверяемых лиц контролирующий орган должен доказать не только факт нарушения обязательных требований, но и вину проверяемого в нарушении требований нормативных актов.

В Законе № 294-ФЗ довольно четко определены права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц, а также порядок их взаимодействия при проведении проверок (плановых, внеплановых, документарных, выездных).

Важным элементом новой организации государственного контроля в сфере бизнеса стало определение новой роли прокуратуры РФ в осуществлении государственного контроля (надзора)³. К компетенции органов прокуратуры отнесены: подготовка сводного плана контрольных мероприятий, включающего комплексные проверки; согласование деятельности контролирующих органов; осуществление надзора за законностью деятельности контролирующих органов и др.

На Минэкономразвития России возложены обязанности по разработке мер, направленных на совершенствование си-

³ См.: Бессарабов В. Г. Прокуратура и контрольные органы России. М., 1999; Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007.

стемы проверок, осуществлению мониторинга за соблюдением выполнения сводного плана контрольных мероприятий, подготовке предложений по совершенствованию законодательства о контроле и др.⁴

В 2011 г. в определенной мере была завершена работа по приведению отраслевых законов в соответствие требованиям Закона № 294-ФЗ. Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее – Закон № 242-ФЗ) внесены изменения более чем в 60 федеральных законов, регулирующих порядок осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отдельных сферах общественной жизни: транспорта, связи, строительства, энергетики, сельского хозяйства, естественных монополий, охраны окружающей среды, оборота определенных видов продукции и т. д.⁵

Правительственной комиссией по проведению административной реформы утвержден график подготовки проектов постановлений Правительства РФ в целях реализации Закона № 242-ФЗ (протокол от 14 октября 2011 г. № 126).

⁴ См.: Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. метод. матер. / под общ. ред. Буксмана А. Э. М., 2010.

⁵ См., напр.: Калмыкова А. В. Основные черты государственного контроля (надзора) в сфере технического регулирования // Журнал российского права. 2007. № 5.

График предусматривает подготовку положений о государственном контроле (надзоре) в 30 важнейших сферах государственной деятельности.

В рамках деятельности Правительственной комиссии по административной реформе в течение 2010–2011 гг. проводилась активная работа по комплексной оптимизации контрольно-надзорных и разрешительных функций, предоставления государственных услуг, а также по сокращению избыточного регулирования в сфере деятельности федеральных органов исполнительной власти. На еженедельных заседаниях Правительственной комиссии рассматривались и утверждались планы работы федеральных министерств, служб и агентств по данному направлению административной реформы, проекты федеральных законов и других нормативных правовых актов, которыми вносились изменения в существующую систему государственного контроля (надзора)⁶.

Несмотря на серьезные достижения в указанной сфере, часть из них не может быть реализована по отношению к отдельным видам государственного (муниципального) контроля и надзора вследствие неопределенности в вопросе об отнесении того или иного вида государственного (муниципального) контроля и надзора к полностью регулируемому Зако-

⁶ См.: Протоколы заседаний Правительственной комиссии по административной реформе от 17, 23 ноября, 7, 21 декабря 2010, от 25 января, 1 февраля, 1, 15 марта, 11 июля 2011 и др.

ном № 294-ФЗ, регулируемому им частично или регулируемому иными федеральными законами⁷.

После произведенного в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ перераспределения государственных функций по уровням государственной власти с определением источников финансирования реализации государственными органами исполнительной власти субъектов РФ передаваемых им полномочий федеральных органов исполнительной власти возникла необходимость осуществления государственного контроля за реализацией переданных полномочий.

В настоящее время эта работа продолжается в тех сферах, где разграничение полномочий не было произведено либо было произведено недостаточно. Распоряжением Президента РФ от 27 июня 2011 г. № 425-рп образована рабочая группа по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, которая рассматривает вопросы перераспределения полномочий, в том числе, в сфере контроля и надзора⁸.

Развивающийся процесс разграничения предметов ведения и полномочий потребует разработки предложений по со-

⁷ См.: Субанова Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М., 2010. С. 168.

⁸ См.: Зырянов С. М. Административный надзор: монография. М., 2010. С. 45.

вершенствованию правового регулирования осуществления функций государственного контроля и надзора в части переданных полномочий. Очевидна необходимость конкретизации законодательства Российской Федерации о порядке осуществления государственного (муниципального) контроля и надзора в целях установления закрытого перечня всех видов государственного контроля и надзора и муниципального контроля с указанием, в соответствии с какими законодательными актами такие виды государственного (муниципального) контроля и надзора осуществляются. Для каждого вида государственного контроля (надзора) должны быть разработаны и утверждены соответствующие положения.

В целях организации контроля за правильным функционированием государственной и муниципальной администрации (далее – публичных служб) также были предприняты существенные меры. В соответствии с Концепцией административной реформы они касались уточнения предмета контроля и его организации, т. е. не только соответствия требованиям нормативных правовых актов, но и результативности и эффективности деятельности публичных служб.

Указанные новеллы в определении предмета контроля отвечают тенденциям зарубежного законодательства в данной сфере. Так, в англосаксонском праве различаются термины «efficacite», «efficiency», «value for money» (Т. Проссер, У. Грозвик, Р. Гилмур, Д. Дженсен, Л. Вашш и др.). Например, критерии эффективности и целесообразности традици-

онно являются предметом внутреннего контроля за деятельностью государственной администрации в Италии (Э. Феррари).

Критерии экономичности и результативности как предмет контроля деятельности публичных служб в России только начинают вводиться. Технические приемы, процедуры и методы такого контроля отличаются от обычного контроля за соблюдением нормы.

Результативные принципы организации контроля внедрялись в рамках повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Показатели для оценки эффективности и результативности деятельности публичных служб утверждены указами Президента РФ⁹.

Во исполнение Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 утвержден Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и форма доклада высших должностных лиц субъектов РФ о достигнутых значениях показателей.

Аналогичные вопросы регламентированы распоряжением

⁹ См.: Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р в отношении оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

В ходе административной реформы большое внимание уделялось четкому и исчерпывающему процедурно-процессуальному правовому регулированию порядка реализации контрольных функций и полномочий государственных органов. Регламентация порядка контрольной деятельности имеет в основном ведомственный характер и находит отражение в административных регламентах органов исполнительной власти¹⁰. И хотя очевидна целесообразность подготовки самостоятельных регламентов исполнения функции государственного контроля, подобные случаи были единичными. В качестве примера приведем Административный регламент Министерства регионального развития РФ (далее – Минтранс России) по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за соблюдением органами государственной власти субъектов РФ законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности, утвержденный приказом Минрегиона России от 25 октября 2010 г. № 460.

Внедрение административных регламентов позволило

¹⁰ См., напр.: Регламент Министерства транспорта РФ (утв. 03.03.2006), регламент Министерства сельского хозяйства РФ (утв. 05.10.2011 № 351), регламент Федерального агентства по туризму (утв. 20.08.2009 № 190).

в определенной степени упорядочить множество процедур, из которых складывается контрольная деятельность, рационализировать содержание документов и материалов, связанных с результатами и сроками исполнения государственными органами контрольной функции.

С учетом основных итогов проведения административной реформы в Российской Федерации распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. (далее – Концепция 2011–2013 гг.), а также План мероприятий по реализации указанной Концепции. В ней сохранены сущностные основы Концепции административной реформы, что свидетельствует об актуальности большинства направлений совершенствования государственного управления, в том числе контроля и надзора.

В разделе III Концепции 2011–2013 гг. предусмотрены мероприятия по дальнейшей оптимизации государственных функций контроля и надзора, состава полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отраслевые меры совершенствования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности. Признано целесообразным детализировать законодательство Российской Федерации о порядке осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в части установления конкретного перечня всех видов государственного

контроля (надзора) и муниципального контроля в законодательных актах.

В 2012 г. работа по совершенствованию системы государственного (муниципального) контроля и надзора продолжается, особенно в части оптимизации контрольно-надзорных функций и процедур проведения мероприятий по контролю. Так, на заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы, состоявшемся 21 февраля 2012 г., приняты решения по совершенствованию контрольно-надзорных функций в сфере деятельности Минпромторга России, Росстандарта, МЧС России и др.¹¹

При разработке положений об осуществлении конкретного вида государственного (муниципального) контроля и надзора необходимо максимально детализировать предмет проверки (на соответствие каким нормативным правовым актам проверяются требования), субъекты проверки, а также формы мероприятий по контролю (надзору).

В открытом доступе в сети Интернет должны размещаться юридически значимые для проведения проверок сведения, включая информацию о совокупности обязательных требований к субъектам и объектам проверки, предмету проверки. Также должны быть доступны сведения о результатах проведения плановых и внеплановых проверок и статистика результатов их проведения.

Практика исполнения контрольно-надзорных полномо-

¹¹ См.: Протокол заседания от 21.02.2012 № 130.

чий государственных органов и органов местного самоуправления свидетельствует о фактах участия организаций, подведомственных органам власти и местного самоуправления, в осуществлении контрольно-надзорных функций в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом на указанные организации не распространяются нормы Закона № 294-ФЗ. Кроме того, существует практика необоснованного наделения контрольными полномочиями учреждений и организаций на региональном и муниципальном уровнях. Соответственно следует четко законодательно разграничить собственно контрольные функции и контрольные полномочия органов исполнительной власти и полномочия органов организаций по предоставлению услуг в сфере действия Закона № 294-ФЗ. В целях устранения выявленных проблем необходимо внести соответствующие поправки не только в указанный Закон, но и в отдельные отраслевые законодательные акты.

Необходимо уточнение порядка привлечения экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю. Установленный порядок определяет требования их аккредитации, однако не описывает процедуру выбора среди аккредитованных организаций и экспертов конкретных лиц, которые будут привлечены к проведению определенной проверки. Описание такой процедуры должно сопровождаться урегулированием вопросов об оплате услуг аккредитованных организаций, в связи с чем выбор аккреди-

тованных организаций и экспертов необходимо увязать с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных (муниципальных) нужд.

В целях эффективного государственного управления в указанной сфере предполагается завершить введение в эксплуатацию информационной системы «Мониторинг и оценка эффективности деятельности контрольно-надзорных органов» для постоянного мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора).

Формирование гражданского общества и построение правового государства в России требуют решения вопроса о дополнении государственного контроля общественным (гражданским) контролем. В Концепции 2011–2013 гг. (разд. VII) говорится о необходимости создания механизмов общественного участия в деятельности контрольно-надзорных органов.

Требуется правовая основа общественного контроля. Решение этой задачи намечено в Указе Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 гг. и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»: в целях формирования целостной системы общественного контроля Общественной палате РФ, Торгово-промышленной палате РФ, Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», полити-

ческим партиям, саморегулируемым организациям, общественным организациям, объединяющим промышленников и предпринимателей, предложено разработать проект федерального закона об общественном контроле, в котором определить полномочия институтов гражданского общества по осуществлению общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, и представить его председателю Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (п. 5).

Проведение намеченных мероприятий по созданию эффективной системы государственного контроля (надзора) в Российской Федерации ставит перед наукой административного права новые исследовательские задачи, связанные с поиском эффективных правовых и организационных решений по преодолению существующих проблем и выработке новых подходов к организации государственного контроля и процедурам его проведения.

Настоящая монография, подготовленная сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Аппарата Счетной палаты и Высшей школы государственного аудита (факультета) МГУ им. М. В. Ломоносова, посвящена анализу современных и предстоящих преобразований в сфере го-

сударственного контроля (надзора).

В ней раскрываются понятие и сущность государственного контроля, его виды, субъекты и объекты контрольной деятельности, анализируются проблемы современного состояния правового регулирования контрольной деятельности, а также приводится опыт регламентации государственного контроля (надзора) зарубежных стран. Хотя контроль осуществляется государственными органами всех ветвей власти, основное внимание уделяется исследованию контрольно-надзорной деятельности государственного исполнительского аппарата, осуществляемой органами власти, наделенными соответствующей компетенцией. Издание предназначено для государственных служащих, в обязанности которых входит осуществление контрольных и надзорных функций, а также для научных работников, аспирантов, студентов и всех тех, кто интересуется вопросами государственного контроля (надзора) в России.

Глава 1

Правовая природа и назначение государственного контроля

§ 1. Содержание и сущностная характеристика государственного контроля

Контроль относится к числу объективно необходимых явлений общественной жизни. Его существование и особенности проявления порождены комплексом социально-экономических факторов, отражающих важнейшие закономерности социального развития, поэтому для эффективного использования возможностей контроля в решении стоящих перед ним задач немаловажное значение имеет правильное понимание его сущности.

Термин «контроль» с начала его появления употреблялся для обозначения некоего сличения, проверки. Так, если в «Толковом словаре русского языка» Д. Ушакова контроль определяется как наблюдение, надсмотр над чем-ни-

будь с целью проверки¹², то у В. Даля контроль – это «учет, поверка счетов, отчетности, присутственное место, занимающееся поверкою отчетов»¹³. В «Словаре русского языка» С. И. Ожегова «контроль – это: 1) проверка, а также наблюдение с целью проверки; 2) лица, занимающиеся этим делом, контролеры»¹⁴. В «Большой советской энциклопедии» «контроль (франц. controle, от contrerole – список, ведущийся в двух экземплярах) – проверка чего-либо, например выполнения законов, планов, решений»¹⁵. В Англии этим словом первоначально называли второй экземпляр списка, предъявляемого одним финансовым агентом другому для сличения с оригиналом¹⁶.

Впоследствии содержание данного термина значительно расширилось в связи с тем, что его стали использовать для обозначения одной из функций управления обществом. Это предопределило распространение понятия «социальный контроль», широко используемого ныне в философии, экономической, юридической и других общественных науках. Полагаем, что определение сущностного содержания «соци-

¹² Толковый словарь русского языка: в 4 т. Т. 1 / под ред. проф. Ушакова Д. М., 1996. С. 725.

¹³ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2. М., 1979. С. 401.

¹⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 250.

¹⁵ Большая советская энциклопедия. Т.13. М., 1973. С. 70.

¹⁶ См.: Игошев К. Е. Социальный контроль и профилактика преступлений. Горький, 1976. С. 29.

ального контроля» имеет важное значение для установления правовой природы государственного контроля.

Интересно, что понимание социального контроля неоднозначно в различных областях научных знаний. Например, в философии получило распространение определение социального контроля как совокупности процессов в социальной системе (обществе, социальной группе, организации и т. п.), посредством которых обеспечивается следование определенным «образцам» деятельности, а также соблюдение ограничений в поведении, нарушение которых отрицательно сказывается на функционировании системы¹⁷.

Философия рассматривает социальный контроль как особую социальную функцию, обусловленную характером производства и распределения продуктов. Функция контроля возникла на ранней стадии развития человечества в эпоху первобытнообщинного строя с переходом людей к родовой форме организации¹⁸.

«В самом общем виде, – отмечает В. И. Туровцев, – контроль представляет собой систему мер, направленных на реализацию требований общества или каких-то социальных групп в целях регулирования общественных отношений»¹⁹.

¹⁷ См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 187.

¹⁸ См.: Лебедев П. Н. Социальное управление. Л., 1982. С. 31–42; Тимофеев Ю. Н. Управленческие отношения социалистического типа. Красноярск, 1984; Хан С. М. Управленческие отношения социализма. М., 1982.

¹⁹ Туровцев В. И. Народный контроль в социалистическом обществе. М., 1974. С. 10.

Таким образом, сфера применения социального контроля весьма широка, что обуславливает многообразие конкретных форм и способов его осуществления. В связи с этим отдельные общественные науки в рамках приведенного философского понятия вырабатывают свои, более конкретные, определения социального контроля, содержание которых обуславливается, прежде всего, спецификой предмета исследования той или иной науки.

Например, известный польский социолог Я. Щепаньский пишет: «Каждая социальная группа вырабатывает... ряд мер, способов внушения и убеждения, предписаний и запретов, систем принуждения и давления вплоть до применения физического насилия, систему способов выражения признания, отличия, наград, благодаря которым поведение подгрупп и индивидов приводится в соответствие с принятыми образцами деятельности, осуществляется с соблюдением критериев ценностей – словом, при помощи которой формируется конформизм членов. Эту систему мы называем системой социального контроля»²⁰.

В науке управления социальный контроль рассматривается как одна из составных частей, функций управления. В связи с этим среди специалистов в этой области научных знаний получило наибольшее распространение определение, согласно которому социальный контроль – это система наблюдения и проверки процесса функционирования соот-

²⁰ Щепаньский Я. Элементарные понятия социологии. М., 1969. С. 102.

ветствующего объекта в целях устранения его отклонений от заданных параметров²¹.

Из определения социального контроля, выработанного наукой управления, видно, что его сущность состоит в применении таких мер, которые обеспечивают возможность наблюдения за определенным объектом и проверки его соответствия предъявляемым требованиям. Вместе с тем контроль не является только средством получения определенной информации. «Выявляя отклонения и их причины, – указывает В. Г. Афанасьев, – контроль определяет пути корректирования организации объекта управления, способов воздействия на субъект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы»²².

В. М. Горшенев и И. Б. Шахов обращают внимание на то, что контрольная деятельность «...сопутствует динамическим процессам общественной жизни, сопровождает их, способствует и обеспечивает развитие общественных отношений с предоставлением подконтрольным объектам возможностей для самостоятельного, инициативного воздействия в рамках допустимой модели. И в этом смысле сущность контроля состоит в выявлении соответствия деятельности тех или иных органов и лиц, поставленных перед ними задач, результатов воздействия субъектов управления

²¹ Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1973. С. 240.

²² Там же.

на управляемые объекты, отклонений от поставленных целей и способов их достижения, а также их причин, чтобы создавать предпосылки для глубокого знания и корректировки процессов управления»²³.

По мнению Е. В. Шориной, процесс осуществления контроля включает в себя три стадии: стадию констатации, т. е. установления фактического состояния дел; стадию анализа, т. е. сравнения фактического положения с заданным режимом и оценки характера допущенных отклонений; стадию разработки мероприятий по улучшению и корректировке процесса управления, принятия мер к их реализации²⁴.

Следует отметить, что термин «коррекция» имеет латинское происхождение и означает исправление; корректировать означает вносить коррективы, поправки во что-либо, исправлять что-либо²⁵. Однако обращает на себя внимание то обстоятельство, что авторы вышесприведенных высказываний не рассматривают контроль как корректировку в собственном смысле этого слова, употребляя такие выражения, как «определение путей корригирования», «создание предпосылок для корректировки», «разработка мероприятий по корректировке и принятие мер к их реализации».

²³ Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 32.

²⁴ См.: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 23.

²⁵ Словарь иностранных слов. М., 1988. С. 255, 256.

Тем самым определяется одна из существенных особенностей социального контроля, которая состоит в том, что в процессе управления он используется не столько в качестве средства регулирования общественных отношений, сколько в качестве средства организации, создания предпосылок для такого регулирования.

Е. В. Шорина, справедливо возражая против встречающихся в литературе утверждений, что главное в управлении – проверка исполнения, указывает: «Хотя контроль необходим в любой области общественной деятельности, он не является самоцелью и нужен для того, чтобы обеспечить качественное выполнение принятых решений. Не следует поэтому преувеличивать роль контроля... Подобное преувеличение вольно или невольно ведет к принижению других функций управления»²⁶.

Польский профессор Е. Старосьцяк отмечает, что контроль в сфере управления имеет вторичный, производственный характер, поскольку касается деятельности, которая уже существует помимо и независимо от контроля²⁷. Социальный контроль в этой связи он определяет как «наблюдение, определение или выявление фактического положения дела, сопоставление фактического положения дела с намеченными целями, выступление против неблагоприятных явлений

²⁶ Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. С. 25.

²⁷ См.: Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М., 1965. С. 199.

и сигнализация компетентным органам о своих наблюдениях, однако без права принимать решения об изменении направления деятельности обследованной ячейки»²⁸.

Таким образом, социальная значимость контроля определяется тем, что с его помощью выявляются различные отклонения, их причины и создаются организационные предпосылки для последующего устранения этих несоответствий.

В плане раскрытия содержания контрольной деятельности большинство авторов придерживаются единого понимания назначения проверочных действий, определяющих их проведение с целью установления законности, правильности и целесообразности контролируемой деятельности.

В числе правовых аспектов контрольной деятельности интерес представляет разработка вопросов о взаимосвязи контроля и власти как общественного отношения, о властном характере контрольных действий и некоторые другие.

Подчеркивая властный характер контрольной деятельности, Ю. М. Козлов указывает, что «властность контроля проявляется в наличии у контрольных органов ряда полномочий, связанных с возможностью: а) давать подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении вскрытых недостатков; б) ставить перед компетентными инстанциями вопрос о привлечении к ответственности виновных в обнаруженных нарушениях лиц; в) непосредственно применять в ряде случаев меры государственного

²⁸ Там же. С. 199.

принуждения»²⁹.

Ряд авторов отмечают, что «существует различное понимание сути контроля: а) контроль как собственно власть; б) контроль как некий механизм (технология власти); в) контроль как принадлежность власти ее субъекту (тому, кто несет власть, обладает ею)»³⁰.

По мнению Ф. Ш. Измайловой, контроль может рассматриваться как система наблюдения и проверки процессов функционирования и фактического состояния управляемого объекта с целью оценки обоснованности и эффективности принятых им управленческих решений и результатов их выполнения, выявления отклонений от требований, сформированных в этих решениях, устранения неблагоприятных последствий их исполнения и информирования о них компетентных органов³¹.

Контроль – это проверка качества управленческой деятельности посредством сопоставления фактически достигнутого уровня промежуточных или конечных результатов и уровня, установленного решениями, постановлениями,

²⁹ Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством в СССР. Ч. 1. М., 1979. С. 63.

³⁰ Клепач А., Кузнецов П., Крючкова П. Корпоративное управление в России в 1995–1996 // Вопросы экономики. 1996. № 1. С. 73.

³¹ См.: Измайлова Ф. Ш. Государственный контроль (понятие, принципы, система государственного контроля) // Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора: сб. научных трудов. М., 1996. С. 29.

нормами и другими нормативными документами³².

Существуют и другие подходы к определению понятия «контроль». В частности, авторы книги «Основы менеджмента» рассматривают контроль как процесс, обеспечивающий достижение целей органами власти и управления. Он необходим для обнаружения и разрешения возникающих проблем раньше, чем они станут необратимыми³³.

Полагаем, что Г. В. Атаманчук справедливо отмечает, что при этом нередко игнорируется стадия контроля выполнения и оперативного информирования, а контроль понимается лишь как подведение итогов. Между тем контроль представляет собой обратную связь, которая сигнализирует о ходе и состоянии реализации решений. При его осуществлении целесообразно выбирать контрольные параметры, в которых содержится вклад соответствующих явлений, отношений и процессов в общественную жизнедеятельность, а также находить критические точки, в которых наблюдаемые или преобразуемые явления, отношения и процессы протекают наиболее трудно, кризисно. Информирование в данной стадии должно идти непрерывно, с момента начала исполнения решения³⁴.

³² См.: Общая теория управления: курс лекций. М., 1994. С. 201.

³³ См.: Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М., 1993. С. 422.

³⁴ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 180.

В отечественной и зарубежной литературе выделяют и другие аспекты контроля. Контроль считают средством решения поставленных задач, чертой стиля деятельности, принципом руководства и др.

Анализ литературных источников может быть продолжен. Однако отмеченное уже позволяет получить достаточно полное представление о выработанных наукой воззрениях на сущность контроля. Вместе с тем целый ряд вопросов, относящихся к содержанию контроля как элементу управления вообще и особенно управления в органах, осуществляющих контрольные и надзорные функции, его связям с другими управленческими подсистемами, еще не получил достаточного освещения. В этой связи представляется чрезвычайно важным и актуальным с точки зрения современного этапа разработки теории контроля разграничивать различные уровни самой теории контроля. В частности, видимо, нужно разграничивать контроль как общесоциальное явление, контроль как категорию исторически определенного способа производства, контроль в различных сферах общественной жизни. Далее следует выделить специфические черты контроля, связанные с особенностями субъекта, осуществляющего этот контроль (внутриведомственный, ведомственный, надведомственный) и надзорные функции.

Функциональное назначение контроля, специфика задач, стоящих перед различными органами, определяет множественность видов его осуществления. Виды контроля зави-

сят от степени конституционного, особенно демократического, развития государства, а также от юридических традиций последнего.

В зависимости от научных и практических задач в основу классификации видов контроля могут быть положены различные критерии: природа субъектов контроля, их задачи, содержание контрольной деятельности, характер контрольных полномочий и взаимоотношений субъекта контроля с подконтрольным объектом, стадии управления, на которых проводится контроль, юридические последствия контроля и др. Классифицировать виды контроля можно по различным основаниям, исходя из целей классификации, из того, какие свойства рассматриваемого явления в данный момент представляют наибольший интерес.

Обычно различают два основных вида социального контроля: общественный и государственный, в каждом из которых выделяют разновидности.

Е. В. Шорина отмечала, что в СССР и других социалистических странах имелось четыре основных субъекта, осуществляющих контроль за деятельностью органов государственного управления: государство, общественные организации, трудовые коллективы, граждане. В зависимости от того, о каком из субъектов идет речь, она выделяла государственный контроль, контроль общественных организаций, трудовых коллективов и контроль, осуществляемый гражданином непосредственно, независимо от того, является ли он

членом какой-либо общественной организации³⁵.

Другие авторы считали, что в СССР существовал партийный контроль, государственный контроль, система органов народного контроля (государственно-общественный контроль) и иные (кроме партийного) виды общественного контроля: контроль профсоюзных, кооперативных, комсомольских и других общественных организаций, а также контроль, осуществляемый гражданами непосредственно³⁶.

С. Н. Иконников полагал, что советская система контроля включала в себя следующие основные виды: партийный контроль, государственный контроль, осуществляемый от имени государства с использованием государственных полномочий, контроль, осуществляемый органами народного контроля, сочетающий государственный и общественный контроль, т. е. контроль общественных организаций, контрольные полномочия которых не носили, как правило, властного характера³⁷.

Следует отметить, что внутри сложного видового понятия «государственный контроль» различался контроль Советов народных депутатов, контроль органов государственного управления, их руководителей и иных должностных лиц,

³⁵ См.: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. С. 43.

³⁶ Государственный и общественный контроль в СССР/ под ред. Туровцева В. И. М., 1970. С. 24.

³⁷ См.: Иконников С. Н. Народный контроль в СССР 1966–1970. М., 1978. С. 7.

прокурорский надзор, судебный контроль. В общественном контроле также выделялось множество проявлений: контроль общественных организаций, трудовых коллективов, контроль, осуществляемый отдельными гражданами, и др. При этом партийный контроль обычно выделялся из контроля иных общественных организаций в самостоятельный вид контроля³⁸.

Р. А. Сафаров предлагал в качестве самостоятельного субъекта общественного контроля выделить институт общественного мнения. Исходя из того, что в системе советского контроля существовал специфический его вид, «контроль общественного мнения», он полагал, что это – самостоятельный субъект контроля, существующий наряду с непосредственным контролем граждан и контролем общественных организаций.

Ряд авторов, отмечая, что на практике для государственного и общественного контроля характерны тесная взаимосвязь и взаимодействие, предложили выделить особый вид социального контроля – государственно-общественного, сочетающего в себе как государственные, так и общественные начала³⁹. При этом в качестве примера государственно-общественного контроля в литературе обычно приводится де-

³⁸ См.: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. С. 43–45.

³⁹ См.: Макаров Б. М. Народный контроль: органы и правовые формы деятельности. М., 1975. С. 36; Туровцев В. И. Народный контроль в социалистическом обществе. М., 1974. С. 16.

тельность, осуществлявшаяся органами народного контроля. Некоторые авторы фактически отождествляли государственно-общественный и народный контроль, выделяя последний в самостоятельный вид социального контроля наряду с государственным и общественным⁴⁰.

С точки зрения предмета контроля, т. е. круга проверяемых вопросов, контроль можно подразделить на общий (ведется в отношении деятельности проверяемого объекта в целом) и специальный (проводится в отношении либо определенного вида деятельности, либо определенного рода организаций)⁴¹.

При осуществлении общего контроля проверяется соответствие решений и действий подконтрольного объекта Конституции Российской Федерации, законам и другим нормативным актам, а также своевременность и качество исполнения решений государственных органов.

Специальный (функциональный) контроль. Контролируется одна из сторон деятельности подконтрольного объекта. К специальным видам контроля относятся: финансовый контроль, контроль за состоянием окружающей природной среды, производственно-технический контроль (за состоянием промышленной безопасности на территории Российской Федерации, за производством расщепляющихся мате-

⁴⁰ См.: Селивон Н. Ф. Контрольная функция местных Советов народных депутатов. Киев, 1980. С. 34.

⁴¹ См.: Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 7.

риалов и безопасностью на атомных электростанциях и др.), валютно-экспортный контроль, контроль за использованием государственной собственности, контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (включая деятельность отраслей естественных монополий) и др. К основным видам специального контроля, имеющим особую значимость на современном этапе становления в России рыночной экономики, относятся: контроль за расходованием государственных средств и использованием государственного имущества; контроль за уплатой налогов; контроль за приватизацией госсобственности; валютно-экспортный контроль; контроль за соблюдением антимонопольного законодательства; контроль за состоянием окружающей природной среды и использованием природных ресурсов стратегического значения; контроль за состоянием промышленной безопасности на территории Российской Федерации; контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданской обороны; контроль за соблюдением качества и безопасности товаров (продукции), норм и правил торговли (услуг); таможенный контроль⁴².

Специальный контроль осуществляется специально уполномоченными органами государственной исполнитель-

⁴² См.: Кригер В. И. Система органов государственного контроля: пособие для прокуроров. М., 1997; Состояние законности в экономической и социальной сферах. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1997. № 158.

ной власти; структурными подразделениями государственных органов исполнительной власти; органами государственной представительной власти.

В зависимости от того, на какой стадии деятельности контрольного объекта проводится проверка, различают контроль предварительный (превентивный), текущий и последующий⁴³.

Предварительный контроль представляет собой проверку контролируемых объектов, проводимую до начала исполнения управленческих решений, получения информации об имевших место нарушениях. Он позволяет предотвратить возможные нарушения до их фактического совершения, а потому играет важную роль в создании надежной системы управления государственными финансовыми и материальными ресурсами.

Текущий контроль проводится в процессе выполнения решений, позволяя своевременно выявлять трудности и недостатки в реализации принятых решений и выработать меры по их устранению, играет большую организаторскую роль в своевременном и надлежащем выполнении решений.

Последующий контроль – это проверка, проводимая после выполнения решений, получения информации о допущенных нарушениях. Осуществляется с целью обобщения

⁴³ См.: Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 14; Финансовое право: учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 1996. С. 63–64.

результатов выполнения решений, анализа причин выявленных недостатков. Результатом последующего контроля являются предложения по устранению причин выявленных недостатков, привлечение виновных к ответственности, компенсация причиненного ущерба, предотвращение нарушений в будущем.

Высказывая по этому вопросу свою точку зрения, Р. Фалмер (США), отметив, что картину деятельности контроля можно представить с одной или нескольких из трех позиций – «до», «в течение» и «после», выделил предварительный контроль, текущий контроль и постконтроль⁴⁴. Думается, что терминологически они близки с отмеченными нами ранее, однако Р. Фалмер, в отличие от советских и российских авторов, определил их в качестве стадий контроля, а не его видов.

Между тем в философском словаре вид (лат. *species*) – это в логическом смысле понятие, которое образуется посредством выделения общих признаков в индивидуальных понятиях и само имеет общие признаки с другими видовыми понятиями⁴⁵, а стадия (греч. *stadion* – мера длины у древних греков) – период, ступень в развитии чего-либо, имеющее свои качественные особенности⁴⁶. Однако в словаре русско-

⁴⁴ См.: Фалмер Р. М. Энциклопедия современного управления. Т. 4. Контроль как функция управления. М., 1992. С. 9–10.

⁴⁵ Краткая философская энциклопедия. М., 1994. С. 66.

⁴⁶ Там же. С. 436.

го языка С. И. Ожегова вид – это «подразделение в систематике, входящее в состав высшего раздела – рода»⁴⁷, а стадия – «период, ступень в развитии чего-нибудь»⁴⁸. Поэтому в связи с изложенным полагаем, что в данном случае возможно терминологическое несоответствие понятий, в том числе вызванное ошибками при переводе труда Р. Фалмера, и речь необходимо вести не о стадиях, а о видах контроля.

Р. Фалмер предложил новую для российских авторов классификацию контроля с нетрадиционными для нас элементами, которые в условиях нерыночной экономики нам не были нужны вовсе, а сейчас представляют, по вполне понятным причинам, повышенный интерес. Это управленческий контроль процессов управления, контроль управления с помощью областей ключевых результатов, контроль управления с помощью управленческой ревизии, контроль с помощью «разделяемых ценностей», инструктирование⁴⁹.

При управленческом контроле процессов управления основная ответственность за контроль возлагается на субъект управления (управляющего). Именно ему предоставляется право принять тот вид контроля, который, по его мнению, нужен в соответствии с его персональной ответственностью.

Контроль управления с помощью областей ключевых результатов предполагает использование специальной систе-

⁴⁷ Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 70.

⁴⁸ Там же. С. 662.

⁴⁹ См.: Фалмер Р. М. Указ. соч. С. 21–30.

мы, называющейся «Оценка ключевых областей». Эта система была введена в 1960-х гг. «Дженерал Электрик» с целью найти метод сравнения между собой различных организационных единиц⁵⁰. В каждой сфере деятельности измеряется то, как она достигла установленных целей в восьми ключевых областях: прибыльности, положения на рынке, производительности, лидерстве по продукту, развитию персонала, мотивации установок работникам, социальной ответственности и балансе кратко- и долгосрочных целей.

Контроль управления с помощью управленческой ревизии предполагает проведение не финансовых ревизий с помощью неподвзятых ревизоров, а ревизий, предназначенных для оценки не связанных с прибылью аспектов прогресса.

Контроль с помощью «разделяемых ценностей». Выделение этого вида контроля основано на том, что некоторые из факторов, нуждающихся в контроле, представляют собой довольно простые, повторяющиеся ситуации. В книге «В поисках эффективного управления» указывается, что одним из наиболее простых и эффективных способов достижения ощущения «разделяемых ценностей» является обеспечение доступности информации каждому в организации»⁵¹. Когда данные, касающиеся труда, производства и прибыли общедоступны, рабочие чувствуют, что с ними честны, и у них

⁵⁰ См.: Drucker P.F. The Practice of Management. N.Y., 1964. P. 63.

⁵¹ См.: Peters T. & Waterman R. In Search of Excellence. N.Y., 1982. P. 266–68.

развивается ощущение единства с управлением и установленными целями.

Инструктирование. Этот вид контроля включает полный спектр межличностных взаимодействий, чтобы все это вместе продемонстрировало служащим как людям, а не только как работникам, какие обязанности они на себя берут. Термин «инструктирование» был введен Т. Петерсом и Н. Остин в книге «Страсть к совершенству»⁵².

Р. Фалмер считает, что контроль может быть чрезмерным и ограничивающим. Результатом чрезмерного контроля могут быть более высокие издержки, чем приносимые выгоды. Ограничивающий контроль персонала может подавить инициативу, вызвать возмущение и разочарование и в конце концов оказаться пагубным для организации⁵³.

Контроль как элемент управленческой деятельности, осуществляемый вышестоящими субъектами по отношению к нижестоящим, – ведомственный (внутренний) контроль. В этой части контрольные полномочия вышестоящих органов реализуются путем прямой отмены неправомερных или нерациональных решений нижестоящих органов и применения, в случае необходимости, мер дисциплинарной ответственности по отношению к лицам, виновным в совершении действий и решений, признанных ничтожными.

Однако в современных условиях ни одна система государ-

⁵² A Passion for Excellence N.Y.

⁵³ См.: Фалмер Р. М. Указ. соч. С. 32.

ственных органов не может оптимально функционировать при наличии лишь внутрисистемного контроля вышестоящих органов за исполнением законов нижестоящими, поэтому второй вид контроля включает более сложный механизм реализации, поскольку осуществляется государственными органами в отношении не подчиненных им организаций и лиц – вневедомственный (функциональный) внешний контроль⁵⁴. Он проводится субъектом, не входящим в одну систему с подконтрольным объектом. Основным критерием признания ничтожными действий и решений контролируемых субъектов в этом случае служит содержащееся в них прямое нарушение каких-либо норм действующего законодательства. Контрольные полномочия здесь осуществляются более сложным путем: с помощью обращения в суд, органы предварительного следствия и дознания или административного воздействия в формах, прямо предусмотренных законом.

На практике эти два вида контроля тесно взаимосвязаны. И только там, где достигнуто их правильное сочетание, имеется возможность составить наиболее объективное представление о деятельности подконтрольного объекта и оперативно изменить эту деятельность в нужном направлении.

По мнению В. И. Лукьяненко, по частоте проведения кон-

⁵⁴ См.: Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш. Место Президента в системе государственного контроля в Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор: сб. научных трудов. М., 1994. С. 27.

троль можно подразделить на непрерывный (следающий), периодический и конечный (финишный)⁵⁵.

С. О. Шохин выделяет следующие виды контроля: общегосударственный, ведомственный, внутрихозяйственный, общественный и независимый, хотя при этом оговаривает, что это относится, прежде всего, к финансовому контролю⁵⁶.

В последние два десятилетия ряд российских ученых – историков и правоведов, в том числе В. С. Измозик, проводили активную и целенаправленную научно-исследовательскую работу по изучению проводившегося государственного политического контроля за населением нашей страны после 1917 г. Результатом этого стали выводы о том, что в Советской России существовал политический контроль за населением, который, как нам представляется, правомерно отнести к самостоятельному виду государственного контроля⁵⁷. При этом необходимо отметить, что мысль о политическом контроле как одной из важнейших задач формирования и существования тоталитарного государства разделяют и другие авторы⁵⁸.

⁵⁵ См.: Лукьяненко В. И. Контроль в системе государственной службы. М., 1995. С. 4–5.

⁵⁶ См.: Шохин С. О. Бюджетно-финансовый контроль в России (теория и практика). М., 1995. С. 46.

⁵⁷ См.: Измозик В. С. Глаза и уши режима (Государственный политический контроль за населением Советской России в 1918–1928 гг.). СПб., 1995. С. 5.

⁵⁸ См., напр.: Головатенко А. Ю. Тоталитаризм XX в. М., 1992. С. 56–57; Джилас М. Новый класс // Джилас М. Лицо тоталитаризма. М., 1992. С. 229, 232, 245,

Вместе с тем сам термин «политический контроль» до сих пор невозможно найти ни в одном справочном издании на русском языке. И даже авторы, употребляющие данное словосочетание применительно к истории Советской России, воспринимают его как некую данность, как аксиому, практически не пытаясь расшифровать этот термин, наполнить его конкретным историческим содержанием. Это относится как к российским, так и к иностранным авторам: не используют само понятие «политический контроль» Дж. Боффа, Э. Карр, Р. Такер⁵⁹ – известные исследователи советской государственности.

История же нашего, да и не только нашего, государства свидетельствует, что в условиях диктатуры государство создает органы политического контроля, который распространяет свою деятельность, насколько это физически возможно, на образ жизни всей массы населения. В тех, следовательно, условиях, когда есть общее сомнение в верности различных слоев населения государству, когда нет уверенности в способности их соблюдать законы, подчиняться властям, нести повинности, государство, если оно тем не менее должно существовать, стремится утвердить внешними мерами политическую дисциплину и учреждает органы политического контроля.

285; Макаренко В. П. Революция и власть. Ростов н/Д, 1990. С. 164, 172 и др.

⁵⁹ См.: Боффа Дж. История Советского Союза. Т.1. М., 1990; Карр Э. История Советской России. Большевицкая революция 1917–1923 Кн. 1. М., 1990; Такер Р. Сталин. Путь к власти. 1879–1929. История и личность. М., 1991.

Но и в нормальное, спокойное время государство должно поддерживать гражданскую и политическую дисциплину мерами контрольного воздействия. Сюда относится контроль за выполнением разного рода личных и вещественных повинностей: система учета военнообязанных, система учета налогоплательщиков и т. д. Это и контроль за соблюдением некоторого вида законов: система контроля за переходом недвижимых имуществ, за заключением некоторых гражданских и торговых сделок, за соблюдением интересов лиц, не достигших гражданского совершеннолетия, системы контроля за заключением и расторжением браков, за обществами и союзами, органами печати и т. д. Все органы, выполняющие функции гражданской и политической регистрации, суть не что иное, как органы гражданского и политического контроля. Как видим, контроль пронизывает собой гражданскую и политическую жизнь несравненно глубже, чем об этом обычно думают.

В. И. Лукьяненко предлагает государственный контроль подразделить на политический, административный и судебный. Однако с его точки зрения, политический контроль осуществляется теми органами и лицами, которые исполняют полномочия верховной власти. При этом в зависимости от политико-государственного устройства это могут быть либо парламент, региональные и местные выборные органы, либо получившие поддержку большинства народа политические партии.

Административный контроль осуществляется исполнительными органами всех ветвей власти. Как правило, здесь реализуется контроль вышестоящих должностных лиц за действиями подчиненных, создаются инспекционные и надзорные органы, которые анализируют выполнение законов, нормативных актов, изучают эффективность и качество административной деятельности.

Судебный контроль осуществляют все имеющиеся в Российской Федерации суды: общие, военные, арбитражные и конституционные (уставные). Они рассматривают требования и протесты органов государственной власти о признании незаконными актов управления; рассматривают дела о преступлениях работников государственного аппарата; о признании недействительными актов государственных органов, нарушающих права и интересы организаций и граждан, и другие вопросы. Одним из главных направлений судебного контроля в период перехода к рынку является защита прав граждан и юридических лиц как собственников, свободных предпринимателей⁶⁰.

А. Ф. Смирнов отмечает, что контроль может быть в зависимости от признаков, положенных в основу классификации, сплошным и выборочным, прямым и косвенным, а также выделяет контроль по результатам.

По его мнению, при сплошном контроле устанавливаются такие условия, которые позволяют получить информа-

⁶⁰ См.: Лукьяненко В. И. Контроль в системе государственной службы. М., С. 5.

цию о деятельности объектов контроля по всем направлениям. Образно выражаясь, контролируется каждый шаг объекта. Выборочный контроль предполагает получение информации о ходе выполнения задания и о результатах только по интересующим сторонам деятельности подконтрольного объекта.

При прямом контроле информация о выполнении задания или определенной работы исходит непосредственно от объекта контроля. При косвенном контроле информация о результатах или условиях деятельности контрольного объекта поступает к субъекту контроля опосредованно.

Контроль по результатам этому автору представляется как оценка результатов деятельности объекта контроля путем сопоставления между собой целей и фактически полученных результатов. «Для того, чтобы произвести сравнение, необходимо представить цели и фактические результаты через контрольные показатели в цифрах или кратким словесным описанием по принципу «мне кажется». В последнем случае используется субъективный, фактический опыт или впечатления нескольких лиц»⁶¹.

В последние годы в развитых странах повсеместно внедряется новый вид контроля – контроль эффективности. Суть его в том, что формальная законность и бухгалтерская точность являются не конечной целью, а лишь началом контро-

⁶¹ Смирнов А. Ф. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации. М., 1996. С. 81.

ля. Основной задачей контроля является действенность и результативность государственных операций. Те из них, которые прибыльны и внешне выгодны, но не отвечают требованиям достижения социально-политических целей данного государства, контролем осуждаются. Контроль эффективности зародился в Швеции в 1960-х гг.⁶²

Г. А. Соловьёв выделяет экономический (хозяйственный) контроль как отличающийся от «политического», «социального», «технического», «правового» контроля⁶³.

В то же время лишь немногие авторы стремятся разделить виды контроля в зависимости от уровня его осуществления (местного, регионального, федерального)⁶⁴.

Одним из видов контроля следует так же считать международный контроль. Международный контроль – это деятельность субъектов международного права или созданных ими органов по проверке соблюдения государствами своих международных обязательств с целью обеспечения их надлежащего выполнения. Чтобы международный контроль был правомерен, он должен осуществляться прежде всего с соблюдением основных принципов и норм международного права. Это необходимое условие правомерности любой

⁶² См.: Николаев Ю. Н. Государственный контроль в развитых капиталистических странах // Контроллинг. 1991. № 2. С. 52.

⁶³ См.: Соловьёв Г. А. Экономический контроль в системе управления. М., 1986. С. 7–29.

⁶⁴ См.: Ларионов Г. А. Совершенствование функций государственного контроля в условиях земельной реформы // Право и экономика. 1995. № 9–10. С. 148.

деятельности в сфере межгосударственных отношений, поскольку общепризнанные принципы международного права, являясь наиболее широкими и важными его нормами, охватывают, по существу, все отношения между государствами и, таким образом, определяют основы их поведения практически во всех областях международного сотрудничества⁶⁵.

Анализ норм действующей Конституции Российской Федерации дает, на наш взгляд, основания в зависимости от органов, наделенных правом производить контроль, выделить: президентский контроль, парламентский контроль, контроль органов исполнительной власти и судебный контроль.

Кроме того, явную специфику как одна из форм государственного контроля имеет также прокурорский надзор. Вместе с тем именно в силу своей специфики прокурорский надзор выступает в социальной практике в качестве самостоятельного государственно-правового института, влияние которого выходит за пределы сугубо контрольной деятельности. Принципиальное различие прокуратуры и органов контроля (надзора) состоит в том, что прокуратура является универсальным органом правозащиты, охранителем законных прав и интересов граждан, юридических лиц, общества и государства. На прокуратуру возложен надзор за исполнением законов различными субъектами правоприменения,

⁶⁵ См.: Тункин Г. И. Право и сила в международной системе. М., 1983. С. 33; Feldman D. The place of arms control and disarmament in the sistem of International Law // Law of arms control and disarmoment. N.Y., 1991. P. 40.

включая правоохранительные и контролирующие органы.

Перечисленные разновидности государственного и общественного контроля отличаются характером и объемом контрольных полномочий, кругом, уровнем и количеством подконтрольных объектов, формами и методами проведения контроля, его юридическими последствиями⁶⁶. Все это в конечном счете обуславливает их специфику. Однако решающую роль здесь играют различия в характере и объеме полномочий по организации корректирующего воздействия на подконтрольный объект.

Специфические черты государственного контроля, его отличия от общественного исследовались в ряде работ ученых-юристов⁶⁷. Согласно содержащимся в них положениям государственные органы при выполнении контрольных функций наделены властными полномочиями. Их наличие означает, что органы государства вправе издавать правовые акты, обязательные для должностных лиц и граждан. Путем издания правовых актов соответствующий государственный орган делает обязательным выполнение своих указаний, в частности рекомендаций, предложений и предписаний, даваемых им в процессе контроля в пределах компетен-

⁶⁶ См.: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. С. 44, 45.

⁶⁷ См., например: Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. С. 122–130; Государственный и общественный контроль в СССР / под ред. В. И. Туrowцева. С. 22, 23; Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. С. 46, 47.

ции. Указания же общественных организаций, как правило, необязательны в смысле обеспечения силой государственного принуждения. Властные же полномочия общественных организаций носят иной характер и распространяются чаще всего только на их членов.

Органы государственного контроля, как правило, вправе проверять не только законность, но и целесообразность деятельности администрации, что имеет важное значение для принятия в рамках закона оптимальных управленческих решений, проведение которых в жизнь обеспечивает высокую эффективность государственного управления. При этом общий контроль сочетается со специализированным контролем по отдельным вопросам и группам вопросов с точки зрения выполнения как общегосударственных задач, так и конкретных заданий данной отрасли управления входящим в нее предприятиям и организациям.

Предложения органов общественного контроля, даваемые подконтрольным субъектам, носят рекомендательный характер и приобретают силу лишь после того, как последние согласятся с ними. Однако в необходимых случаях органы и лица, осуществляющие общественный контроль, могут информировать компетентные органы, а также широкие массы общественности о своих выводах и предложениях по совершенствованию деятельности подконтрольных субъектов и таким образом влиять на них.

В силу своей массовости и разветвленности обществен-

ный контроль имеет более широкий характер. Общественные организации обычно не имеют специального аппарата принуждения. Их рекомендации, даваемые в ходе проведения контроля, реализуются в силу большого влияния общественного мнения на все стороны жизни общества и государства.

Государственный контроль в значительной мере проводится силами профессионального аппарата, хотя общественные начала внедряются и в деятельность государственных органов. Различия между государственными контролирующими органами и общественными проявляются в неодинаковых задачах органов государственного и общественного контроля, объеме контрольных полномочий.

Тем не менее, несмотря на специфику, отличающую органы государственного контроля от контроля общественного, практика показывает, что деятельность общественных организаций современной России в определенных пределах подконтрольна государству.

Государственный контроль осуществляется силами специально обученного и подобранного штатного, платного аппарата, что в значительной мере способствует квалифицированности его проведения. Привлечение к государственному контролю населения не меняет его природы.

Успешное функционирование органов государственного и общественного контроля организуется на основе их постоянных контактов между собой и взаимодействия.

Содержание контроля производно от содержания управленческой деятельности, поскольку он распространяется на все органы, весь управленческий персонал. Но, как бы ни был разнообразен контроль, как бы ни было велико число занимающихся им органов и лиц, проверить управленческую деятельность в полном объеме ввиду ее масштабности, оперативности, сложности, разнохарактерности практически невозможно. Возможен контроль лишь за основными, важнейшими сторонами управления, обеспечивающими эффективность работы того или иного органа, лица, аппарата государственного управления в целом. Основные направления контроля включают множество других, более частных, направлений, зависящих от уровня, назначения, характера работы проверяемого органа управления.

§ 2. Роль государственного контроля в системе государственного управления

Представляется, что для того, чтобы максимально полно и всесторонне рассмотреть вопрос о роли контроля в качестве функции управленческой деятельности, необходимо исследовать и разграничить понятие функций органов государства и понятие функций государства.

Логика исследования убеждает нас в том, что правильно решить вопрос о функциях – значит, дать перспективу дальнейшего развития управленческой деятельности, сосредоточить внимание работников государственного контрольно-надзорного аппарата на главных, решающих участках работы, свести их к повседневной деятельности⁶⁸.

Термин «функция» имеет множество толкований, и, как справедливо утверждает И. Л. Бачило, «...даже в специальной работе сложно учесть все отдельные точки зрения по вопросу определения функции и свести их воедино»⁶⁹.

⁶⁸ См.: Давыденко Л. М. Цели, задачи, функции и основные направления деятельности прокуратуры // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. М., 1990. С. 116–118; Ключков В. В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль: сб. научных трудов. М., 1995. С. 3–5.

⁶⁹ Бачило И. Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформле-

Непосредственно в юридической науке «функция» чаще употребляется в смысле «действие», «цель деятельности», «задача» и применяется к разнообразным объектам (функции государства, функции права и т. д.). Так, функция в теории государства и права означает направление, предмет деятельности того или иного политико-правового института, содержание этой деятельности, ее обеспечение. Именно в этом смысле говорится о функции государства, правительства, министерства, других государственных органов. Такое смысловое обилие во многом объясняет расхождения ученых-государствоведов в толковании понятия «функции государства», а также и «функции государственных органов», в том числе контрольных и надзорных органов.

В научной литературе обосновывается идея о том, что «функции как виды деятельности едины для всего государственного аппарата. Государственное управление выступает как множество конкретных действий. Это множество поддается теоретическому описанию лишь постольку, поскольку конкретные действия могут быть представлены как действия типичные, то есть обобщенные, объединяемые какими-либо общими свойствами в определенные группы, принадлежащие к определенным видам деятельности. Будучи отнесены к аппарату государственного управления, такие виды деятельности приобретают характер его функ-

ций»⁷⁰.

Однако приведенное утверждение не бесспорно. Отдельные авторы научных работ по социальному управлению исследуют соотношение понятий «функция», «функция управления», «функция государства», «функция государственных органов», «функция органа управления», подразумеваемая под ними различные явления⁷¹.

Отнесение к функциям управления конкретных видов деятельности основывается также на использовании и некоторых других критериев. В частности, имеется утверждение о том, что критериями отнесения к функциям управления того или иного вида деятельности являются «непосредственная направленность данной деятельности на решение задач управления; невозможность осуществления без нее управления; сложность содержания, предполагающая возможность выделения ряда частных для конкретной функции подвидов управленческой деятельности; относительная их самостоятельность»⁷².

По мнению А. Ф. Смирнова, нет сомнения в том, что названные характеристики могут быть отнесены к критериям, определяющим виды деятельности как функции управле-

⁷⁰ Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 170.

⁷¹ См.: Бачило И. Л. Указ. соч. С. 23.

⁷² Малков В. Д., Веселый В. З. Система функции социального управления. М., 1987. С. 5.

ния, но они слишком общие и не в полной мере помогают индивидуализировать различные виды управленческой деятельности⁷³. Конкретнее в этом смысле критерии, названные И. Л. Бачило: наличие соподчиненных субъекта и объекта системы управления; социально значимая цель их совместной деятельности; достижение известного результата; целенаправленность воздействия; организационно-правовая форма действий⁷⁴.

Представляется, что любой вид целенаправленной деятельности могут характеризовать и одновременно индивидуализировать следующие показатели: цели и задачи, субъектно-объектный состав деятельности, ее содержание и результаты. По этим параметрам можно отличить не только функции управления от других видов целенаправленной деятельности, но и конкретизировать их.

Характеризуя функции управления, следует обратить внимание на их строго целевую направленность, в соответствии с которой каждой функции управления соответствует определенная система целей. Эта система целей должна составлять рациональную иерархическую структуру с выделением уровня и определенного места каждой подцели. Потеря целенаправленности свидетельствует о малой эффективности управленческой функции. А в итоге это может приве-

⁷³ См.: Смирнов А. Ф. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации. М., 1996. С. 32.

⁷⁴ См.: Бачило И. Л. С. 41–43.

сти к потере управления.

Однако структура управленческой функции такова, что реализация составляющих ее элементов происходит не всегда с четким обозначением цели. Чем ближе к конкретным действиям, тем менее заметна цель или целесообразность действия. Чтобы не сделать ошибочного вывода о целесообразности тех или иных конкретных функций управления, необходимо иметь в виду следующую структуру функции: функция – > подфункция – > виды деятельности – > должности – > задания – > операции – > действия⁷⁵.

Названная структура управленческих функций свидетельствует о том, что виды деятельности, составляющие функции управления, являются весьма сложными. При переходе от функции к действиям может происходить потеря целенаправленности, но в целом любая функция управления должна быть целенаправленной с установлением строгой иерархии целей. Говоря о целенаправленности управленческих функций, следует иметь в виду, что каждая из них, естественно, отличается своими, присущими только ей целями и задачами. Однако в совокупности все функции управления отражают главную организационную цель – достижение согласованности между управляющей и управляемой системами.

Представляется, что понятие «функция органов госу-

⁷⁵ См.: Производительность труда «белых воротничков» / под общ. ред. Зотова В. В. М., 1989. С. 24.

дарственного контроля и надзора» можно сформулировать на основе теоретических выводов юридической науки об общем понятии «функции государства» и «функции государственного органа» в их взаимосвязях и взаимоотношениях. Для этого необходимо рассмотреть указанные уровни функций, которые, составляя определенную системную целостность, характеризуют деятельность государства.

В отечественной философской и юридической литературе, несмотря на значимость этой проблемы, не было разработано общепризнанного развернутого определения функций государства и их системы, хотя многочисленные мнения по этому вопросу в большинстве своем принципиально друг от друга не отличаются. Функции государства определяются как стороны в содержании его деятельности, как предметно-политическая характеристика той или иной стороны сущности государства в каждый данный период его развития⁷⁶, как «социальное значение государства внутри и вне страны»⁷⁷.

Наиболее распространенным в советский период являлось определение функций государства «как соответствующих его классовой сущности основных (важнейших) направлений деятельности государства по решению стоящих перед

⁷⁶ См.: Денисов А. И. Советское государство. Возникновение, развитие, сущность, функции. М., 1967. С. 133.

⁷⁷ Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций советского государства // Советское государство и право. 1986. № 3. С. 81.

ним в тот или иной период задач»⁷⁸. Тем самым подчеркивались следующие наиболее существенные признаки, образующие в своей совокупности понятие функции государства:

1. В функциях государства воплощается и раскрывается его активная служебная роль как важнейшей части надстройки по отношению к базису, реализуется его разносторонняя практическая деятельность.

2. Функции государства – каждая в отдельности и их система – в тот или иной исторический период обуславливаются объективными потребностями развития общества. Функции государства возникают и развиваются соответственно его историческим задачам и целям, служат их комплексному претворению в жизнь. При этом государство выполняет свое социальное назначение посредством осуществления соответствующих ему функций. Последние представляют собой основные направления его деятельности. 3. В функциях государства проявляются и объективируются присущие ему особенности, закономерности его развития. Функции государства осуществляются прямо или опосредованно всей политической системой общества. Государство – основа политической системы общества – является главным и наиболее действенным орудием развития нашего общества. Российское государство получает материальную реальность в лице своего механизма, т. е. системы государственных органов,

⁷⁸ Марксистско-ленинская общая теория социалистического государства / под ред. Алексеева А. С. М., 1972. С. 125.

в процессе практической деятельности которого и происходит главным образом реализация государственных функций. Механизм государства есть главное средство осуществления его функций. В связи с этим возникает весьма важный и сложный вопрос о соотношении функций государства и функций его органов, решение которого дает ключ к пониманию функций контрольно-надзорных органов.

Как уже отмечалось, механизм государства определяется, формируется и развивается в соответствии с системой функций государства. Причем весь механизм, как и каждый государственный орган в отдельности, в той или иной мере участвует в выполнении функций государства. Вместе с тем в зависимости от своего назначения согласно принципам разделения труда отдельные органы или звенья государственного механизма могут быть связаны в большей степени с осуществлением отдельных функций.

Отмеченная взаимосвязь при осуществлении функций государства неизбежно ведет к взаимопроникновению и переплетению сфер деятельности государственных органов. Таким образом, происходит дифференциация функций по уровням системы. При этом на каждом этапе развития нашего государства важно определить тот оптимальный и объективно необходимый вариант распределения функций между органами, который бы обеспечил максимально эффективное функционирование государственного механизма. М. И. Пискотин отмечал, что многообразии функций

и задач государства обуславливает и существование разветвленного аппарата для их реализации. В силу своего характера многие из этих функций не могут осуществляться полностью каким-либо одним органом. Более того, в выполнении таких функций, как экономические, культурно-воспитательные, в той или иной мере участвуют все органы государства. Чтобы их распределить между различными государственными органами, или, точнее говоря, детализировать, необходимо выделить в них более конкретные направления деятельности, своего рода подфункции. Они и становятся функциями отдельных государственных органов⁷⁹.

Для правильного понимания такого соотношения функций государства и функций государственных органов необходимо учитывать ряд обстоятельств. Подобное расчленение (дробление) является неполным. Его нельзя рассматривать только как продолжение, конкретизацию функций государства, поскольку такая практика невольно порождает тезис о том, будто функция государства есть совокупность функций его органов. Эти понятия находятся в различных плоскостях: они обобщения разного порядка, поэтому можно говорить о конкретизации функций государства лишь в определенном смысле. Система функций государства не представляет собой простой суммы функций государственных органов. Это образование более высокого порядка, облада-

⁷⁹ См.: Пискотин М. И. Функции государства и аппарат управления // Советское государство и право. 1973. № 10. С. 7.

ющее новыми интегрирующими, системными качествами, которые не сводятся к сумме свойств образующих ее компонентов. Функции могут иметь одинаковое наименование на разных уровнях системы, но на каждом из них функция приобретает качественную специфику как по содержанию, структуре, объему и правовому обеспечению, так и в организационных формах своего осуществления.

Следовательно, функции государственных органов – это не простое продолжение функций государства, а, во-первых, структурный элемент определенной системы функций государства и, во-вторых, способ выявления последних, поскольку реализация функций государства происходит в опосредованных формах, а именно в результате осуществления государственных органами непосредственно своих функций. При этом более правильно говорить об участии звена государственного аппарата в осуществлении функций государства. В свою очередь, функции органа проявляются в функциях его структурных подразделений, последние же – через функции конкретных исполнителей.

В этой связи справедливым является мнение А. И. Денисова о том, что от основных и иных функций государства следует отличать функции органов государства, т. е. реализацию компетенции, прав и обязанностей отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме и в системе политической организации общества. В системе функций отдельных органов государства

особенно значителен удельный вес и разнообразно содержание функции органов государственного управления⁸⁰.

Признано, что функции государства – такие направления деятельности государства, в которых непосредственно выражается его сущность как социального явления. Функции государственных органов подобным качеством обладать не могут, в них сущность государства не получает непосредственного выражения. В функциях государственных органов раскрывается конкретная деятельность каждого отдельного звена в механизме государства. Функции же государства выступают как основные направления всей системы государственных органов. Тем не менее, функции государственных органов по своему содержанию подчинены функциям государства, их целям и требованиям, поэтому деятельность государственных органов должна быть строго согласована с функциями государства.

Таким образом, понятие функций государственных органов не тождественно понятию конкретных действий этих органов. Функции государственных органов стоят ближе к конкретной деятельности, нежели функции самого государства. Однако как ни близки функции государственных органов к их практической деятельности, эти понятия неравнозначны друг другу. Конкретные акции государственных органов означают осуществление их полномочий (компетенции), т. е. реализацию их функций, а не сами функции. Поэтому, ко-

⁸⁰ См.: Денисов А. И. Указ. соч. С. 215.

гда в правовой литературе проблема соотношения функций государства и конкретных действий его органов трактуется в плане диалектики общего и особенного, она, как представляется, не имеет прямого отношения к функциям государственных органов. Из этого вытекает, что функции государственных органов являются понятием общим по отношению к их практическим действиям. Однако оно более конкретно по сравнению с понятием функций государства.

Итак, мы отмечали то, что можно сформулировать два существенных признака понятия функций государства: их связь, во-первых, с сущностью государства и, во-вторых, с его деятельностью. Мы также говорили, что государство осуществляет свои функции при помощи всей системы государственного механизма. Однако такого рода связь между функциями государства и его органов не является абсолютной и единственной. Как генеральная связь, она предполагает, что часть государственного механизма или группа органов бывает преимущественно связана с определенными функциями государства. Определенная основная функция не тождественна задаче того или иного органа соответствующего государства, хотя это не исключает того, что некоторые органы государства непосредственно и в большей степени, чем другие государственные органы, содействуют осуществлению какой-то одной определенной функции.

Говоря о том, можно ли вообще определить количество функций государственного управления, известный француз-

ский ученый Б. Гурней отвечает отрицательно. Это, по его мнению, зависит от используемого метода анализа; каждая функция в процессе все более детального рассмотрения может быть расчленена на несколько подфункций, а те, в свою очередь – на элементарные действия и т. д. Таким образом, можно построить настоящую «пирамиду функций», вершину которой составляют широкие по объему понятия, а по мере того, как мы опускаемся к ее основанию, они становятся все более определенными, соответствующими все более и более узким задачам⁸¹.

А. Б. Венгеров считает, что в научных и практических целях функции государства могут быть классифицированы по разным критериям. По времени действия они делятся на постоянные, осуществляемые государством на всех этапах его существования, и временные, появление которых вызвано специфическими условиями общественного развития, а прекращение – их исчезновением. По сферам политической направленности (внутренняя и внешняя политика) функции государства подразделяются на внутренние, представляющие его деятельность внутри страны, определяющие его роль в жизни данного общества, и внешние – деятельность за ее пределами, в которой проявляется роль государства во взаимоотношениях с другими государствами⁸². Внутренние и внешние функции любого государства тесно

⁸¹ См.: Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969. С. 39.

⁸² См.: Теория государства и права. Ч. 1. Теория государства. М., 1996. С. 155.

связаны, поскольку внешняя политика, определяющая линию поведения с другими государствами, во многом зависит от внутренних условий существования данного государства. По сферам общественной жизни функции государства могут быть разделены на экономические, социальные, политические и осуществляемые в духовной сфере.

Наиболее распространенной является классификация функций по содержанию выполняемых работ. По этому признаку различаются общие функции управления в целом и отдельными ее звеньями; специальные функции управления, обеспечивающие организующее воздействие на отдельные сферы социальной деятельности, что способствует выполнению различных видов работ в этих сферах; обеспечивающие (вспомогательные) функции управления, обслуживающие процессы реализации общих и специальных функций.

В последние годы наблюдается подход к исследованию состава функций, и мы с ним согласны, не с точки зрения конкретного перечисления, а путем обобщенного их выражения. Это позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на различную дифференциацию групп функций управления, существуют наиболее общие группы функций и что группировка этих функций совпадает со структурой системы управления.

Для объективности следовало бы заметить, что некоторые авторы уже существующие классификации пытаются перегруппировать по новым признакам. Так, В. З. Малков

и В. З. Веселый пишут: «Управление, как любая сознательная деятельность, включает в себя элементы познания и преобразования действительности. Преобладание тех или иных названных элементов в функциях управления является основанием для классификации последних. Такой подход позволяет выделить познавательно-программирующие (прогнозирование, планирование) и организационно-регулирующие (организация, регулирование, контроль) функции»⁸³.

Множество классификаций функций управления тем не менее позволяет сформировать представление о наиболее признанных. В этой связи следует отметить, что функции управления могут быть общими и специальными (конкретными).

К общим функциям управления относятся такие виды управленческой деятельности, которые обязательны для успешной работы любой системы управления. К ним относятся: планирование, организация, координация, мотивация (стимулирование), контроль, включающий учет и анализ⁸⁴. При этом количество общих функций управления может быть несколько иным. К числу общих функций управления нередко, например, относят аналитическую работу, прогнозирование, регулирование, руководство, проверку исполнения. Однако по существу это не меняет характер работы

⁸³ Малков В. Д., Веселый В. З. Указ. соч. С. 9.

⁸⁴ Основы научного управления социалистической экономикой / под общ. ред. Белова В. Г. М., 1988. С. 41.

по управлению любой организационной системы.

В зависимости от сферы применения различаются функции общие, свойственные всей управленческой системе, и особенные, распространяющиеся лишь на отдельные звенья, элементы социальных отношений. Контроль входит в число общих функций управления. Как общей функции управления ему присущи признаки обособленности, самостоятельности, однородности и особой целенаправленности данного вида управленческой деятельности.

Как видим, в научной литературе вопросам функционального содержания управления уделяется много внимания. Причем при некотором разнообразии, существующем при определении числа и характеристике функций управления, наблюдается полное единодушие по поводу отнесения к ним функции контроля⁸⁵.

Функции государственного управления взаимосвязаны, тесно соприкасаются, «заходят» друг на друга, переплетаются и накладываются одна на другую, образуя порой сложные комплексы. Можно, например, планировать и координировать контроль, регулировать планирование и учет, организовывать анализ и т. д.⁸⁶

Так как функции управления носят общий характер

⁸⁵ См., напр.: Слезингер Г. Э. Рациональная организация и механизация управленческого труда. М., 1966. С. 23; Госунов А. А. Введение в теорию управления (система промышленного производства). М., 1967. С. 74 и др.

⁸⁶ См.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. С. 241.

для совместной деятельности людей и призваны обеспечить необходимую согласованность этой деятельности, естественно, что тот, кто осуществляет непосредственно эти функции, наделяется соответствующими полномочиями государственно-властного характера. Это означает, что каждый субъект государственного управления, осуществляющий управленческие функции, должен обладать необходимой властью для того, чтобы иметь возможность успешно и эффективно выполнять задачи регулирования совместной деятельности людей, т. е. властный фактор является одним из необходимых элементов содержания управления. «Чтобы управлять, нужно обладать властью, а само управление предполагает осуществление ее»⁸⁷.

Как и другие функции общеорганизационного характера (принятие решения, прогнозирование, планирование, учет, регулирование, координация и т. д.), функция контроля распределяется в порядке разделения труда по управлению между различными частями политической системы общества в соответствии с их местом в этой системе и учетом особенностей сфер общественной жизни, в которых она осуществляется. Рациональное распределение функции контроля между различными частями политической системы является важным условием ее эффективного осуществления.

Более глубокому раскрытию содержания функции кон-

⁸⁷ Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 148.

троля помогает анализ ее внутренней структуры. Процесс ее осуществления включает три стадии: стадию констатации, т. е. установления фактического состояния дел; стадию анализа, т. е. сравнения фактического положения с заданным режимом и оценки характера допущенных отклонений, стадию разработки мероприятий по улучшению и корректировке процесса управления, принятия мер к их реализации. Такое понимание содержания функции контроля позволяет отчетливее представить себе назначение, цели контроля, его место и роль среди иных управленческих функций.

В тех случаях, когда речь идет о контроле, не связанном с каждым отдельным решением, он рассматривается как вид деятельности, выступает в качестве функции управления. Когда же контроль рассматривают применительно к каждому конкретно принятому решению, его обычно называют стадией управленческого цикла⁸⁸.

Как функция социального управления контроль объективно необходим. Он направляет процесс управления по установленным идеальным моделям, корректируя поведение подконтрольного объекта⁸⁹. Контроль присущ всем государственным и общественным органам, независимо от их задач и рода деятельности. Поскольку контроль выступает

⁸⁸ См.: Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. С. 11.

⁸⁹ См.: Горшнев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. 1987. С. 23.

не в изолированном виде, а осуществляется с учетом содержания конкретной деятельности, его объем, формы и методы проведения дифференцируются в зависимости от специфики сфер и отраслей управления, места субъекта, осуществляющего контроль, в системе политической организации общества, системе государственного или общественного механизма управления⁹⁰.

Хотя контроль необходим в любой области общественной деятельности, он не является самоцелью и нужен для того, чтобы обеспечить качественное выполнение принятых решений, поэтому не следует преувеличивать роль контроля, на что обратил внимание Б. М. Лазарев, возражая против встречающихся в литературе утверждений, что главное в управлении – проверка исполнения⁹¹. Подобное утверждение вольно или невольно ведет к принижению роли других функций управления.

Думается, что контроль, с одной стороны – неотъемлемый элемент функции государственного управления, составная часть всякого вида работ любого государства, а с другой стороны – самостоятельная, функционально обособленная деятельность, получающая, в свою очередь, выражение в сознательной, целенаправленной, положительно организу-

⁹⁰ См.: Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М., 1972. С. 269–271.

⁹¹ См.: Лазарев Б. М. Некоторые вопросы теории актов государственного управления и управленческих решений // В кн.: Проблемы государства и права. М., 1976. С. 23.

ющей деятельности творческого характера.

Из сказанного следует вывод: контроль играет важную роль в осуществлении задач и функций государства; по отношению к основным функциям государства он является функцией сопутствующей, вспомогательной, вторичной и объективно необходимой. Контроль как функция управления вызывается необходимостью постоянной проверки результатов любой деятельности с тем, чтобы, своевременно устраняя недостатки, повышать ее эффективность.

Как функция управления контроль представляет собой наблюдение и проверку соответствия процесса функционирования системы принятым законам, планам, стандартам, правилам, приказам и т. п. В процессе контроля выявляются результаты управленческих воздействий, допущенные отклонения от принципов организации и регулирования⁹². Контроль – своеобразная форма обратной связи, позволяющая устанавливать, насколько точно соблюдаются заданные в системе параметры.

Особенности содержания контрольной деятельности позволяют специализировать на ней определенные подразделения и конкретных работников. Представляя собой сбор и переработку информации о функционировании системы или отдельных ее элементов, контроль, однако, не ограничивается фиксацией достигнутых результатов. Он обязательно дополняется управленческим воздействием, направленным

⁹² См.: Афанасьев В. Г. Указ. соч. С. 3.

на устранение выявленных недостатков. Контроль осуществляется всеми субъектами управления, но его объем, формы и методы дифференцируются с учетом уровня соответствующего аппарата⁹³.

Одной из особенностей функции контроля является то, что, занимая в управленческом процессе особое место, она одновременно связана с реализацией других функций управления. Учет тесно связан с контролем, поскольку последний невозможен без накопления данных, получаемых с помощью учета. Вместе с тем по своему содержанию это различные функции.

В тесной связи находится функция контроля с функцией принятия управленческого решения. Это проистекает из роли контроля как источника информации, использование которого позволяет судить о содержании управленческой работы, ее качестве, результативности, положительном опыте. Если конечная цель управленческого решения – создать что-то новое, что-то изменить, привести в действие, улучшить, то систематическая и квалифицированная проверка на пути принятия решения до его конечной цели – исполнения – необходимое условие успеха. Выявляя достоинства и недостатки самого решения, организации его исполнения, контроль дает информацию для анализа достижения поставленной решением цели.

Таким образом, контрольно-надзорную деятельность сле-

⁹³ См.: Малков В. Д., Веселый В. З. Указ. соч. С. 24.

дует рассматривать, с одной стороны, как специфическую правовую форму управленческой деятельности органов государства, а с другой – «как организационно-юридическое средство обеспечения законности в управленческой деятельности»⁹⁴.

В процессуально-юридическом аспекте контроль за деятельностью государственных органов и должностных лиц является одним из основных требований поддержания законности и правопорядка. Причем это требование предполагает осуществление глубоко продуманного, квалифицированно-го наблюдения за тем, чтобы реальная, фактическая деятельность государственных органов и должностных лиц строго соответствовала тому, что зафиксировано в законе, в максимальной степени обеспечивала охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан⁹⁵. Этому служат такие черты контроля, как непосредственность, оперативность, действенность, подчинение целям охраны права от нарушений, сопутствующий характер процессам управленческой работы, своеобразии процессуальной формы осуществления контроля и др. Контроль дает информацию, позволяющую судить о состоянии законности в аппарате государственного управления.

⁹⁴ См.: Вопленко Н. Н. Основные способы применения советского права. Ярославль, 1980. С. 35.

⁹⁵ См.: Ключков В. В. О методологии и методике изучения состояния законности // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора. сб. научных трудов. М., 1994. С. 55, 56.

Конечная цель государственного контроля – борьба с нарушениями законов, осуществление наказания виновных лиц в форме, установленной законом, а также возмещение ущерба, причиненного противоправными действиями контролируемых организаций и лиц. Государственный контроль в Российской Федерации осуществляется в целях обеспечения прав граждан и интересов государства. Контроль необходим государству для обеспечения его регулятивного воздействия на общественные отношения, утверждения дисциплины и порядка в обществе. Он противостоит стихии, анархии, дестабилизирующим процессам, вследствие чего без него немыслим социальный прогресс. Контроль неразрывно связан с понятием законности, так как одной из главных его целей является проведение в жизнь требований организации общественной жизни, которые зафиксированы в положениях закона.

Характерным признаком становления новой российской государственности стало появление множества ранее неизвестных контрольных органов, деятельность которых имеет самое непосредственное отношение к обеспечению законности в стране.

Не вызывает сомнения то, что создание действенной системы государственного контроля, отвечающей потребностям общества на современном этапе, предполагает реализацию совокупности мер, направленных на совершенствование методологии его проведения, нормативно-правовой ба-

зы и организации.

Совершенствование методологии проведения государственного контроля, с нашей точки зрения, включает: уточнение понятия государственного контроля; определение его цели и задач; определение принципов организации системы государственного контроля; установление четкой классификации органов государственного контроля; определение критериев и показателей оценки деятельности контрольных органов⁹⁶.

Государственный контроль – это деятельность государства в лице уполномоченных им органов по проверке соблюдения законодательных и иных нормативных правовых актов, по использованию государственных средств и собственности, по оценке целесообразности принятия управленческих решений, связанных с проведением государственной экономической, социальной и экологической политики и затрагивающих интересы граждан, юридических лиц, субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом, а также по устранению и предупреждению различных правонарушений⁹⁷.

Основная цель государственного контроля – обеспе-

⁹⁶ См., напр.: Данилевский Ю. Объединить усилия // Президентский контроль. 1996. № 1. С.13–18; Андреев В. Виды финансового контроля за предпринимательской деятельностью // Российская юстиция. 1998. № 10. С. 13, 14.

⁹⁷ См.: Бессарабов В. Г. Государственный контроль. Прокурорский надзор (различия и единство) // Современное российское право: федеральное и региональное измерение: сб. статей. Барнаул, 1998. С. 129–132.

чение государственной исполнительской дисциплины, единства решения и исполнения, предупреждение возможных ошибок и недоработок в деятельности органов государственной власти.

Основные задачи государственного контроля заключаются в выявлении правонарушений, а также в оценке законности и эффективности расходования государственных средств и использования государственной собственности в целях принятия корректирующих мер, а в необходимых случаях – привлечения виновных к ответственности; в оценке целесообразности и обоснованности принимаемых управленческих решений межведомственного, межрегионального и общегосударственного значения с целью предупреждения возможных неблагоприятных последствий их выполнения; в анализе состояния дел в подконтрольной сфере и информировании высших органов государственной власти и общества о результатах проверок, выводах и мерах по результатам этих проверок; в профилактике различных видов нарушений исполнительской дисциплины.

Система государственного контроля базируется на следующих **основных принципах**: законодательное определение статуса, полномочий и ответственности контрольных органов; наделение контрольных органов соответствующими государственными полномочиями, позволяющими им должным образом влиять на подконтрольные объекты, обеспечивая действенность контроля; независимость контрольных

органов при осуществлении своих полномочий от государственных и муниципальных органов, организаций и должностных лиц; скоординированность действий контрольных органов; регулярность проведения контроля, высокий профессионализм проверяющих, применение хорошо зарекомендовавших себя методов проверок; неотвратимость наказания виновников выявленных на рушений исполнительской дисциплины; соизмеримость нарушений исполнительской дисциплины и мер воздействия к нарушителям; обязательное расследование инцидентов, связанных с нарушениями, с последующим их анализом, разработкой соответствующих мер и корректировкой нормативных актов и технических документов; гласность результатов проводимых проверок с сохранением государственной и коммерческой тайны проверяемых субъектов хозяйственной деятельности; единая методология проведения контроля, общая информационная база, обеспечивающая доступ к информации, не представляющей государственную тайну, всех органов государственного контроля, эффективная организация обратной связи, позволяющая установить непрерывный контроль за состоянием подконтрольного объекта; эффективность государственного контроля с точки зрения как его результативности (действенности), так и экономичности (обоснованности затрат на содержание контрольных органов, соответствия затрат результатам их деятельности).

Как целостная организационная система государственный

контроль состоит из совокупности взаимосвязанных между собой элементов – субъектов, объектов и средств контроля (виды, формы, методы, технология, технические средства)⁹⁸. Целостность системы государственного контроля обеспечивается согласованным взаимодействием всех элементов и общими принципами построения.

Как уже отмечалось, государственный контроль имеет различные виды и формы, которые отличаются характером и глубиной контроля, содержанием контрольных функций, объемом контрольных полномочий, средствами воздействия на объекты контроля и их должностных лиц, не соблюдающих исполнительскую дисциплину, и другими признаками. Прокурорский надзор как один из видов государственного контроля имеет свою специфику.

Являясь составной частью системы государственного контроля, прокуратура придает ей заверченный вид. При этом как форма высшего государственного контроля прокурорский надзор является надведомственным (за редкими исключениями, определенными законом), который имеет приоритет перед другими контрольными, в том числе надзорными, органами. По своей политической и юридической природе он качественно отличается от контроля за соблюдением законов со стороны исполнительной власти тем, что распространяется на все органы исполнительной власти;

⁹⁸ См.: Ларионов Г. А. Совершенствование функций государственного контроля в условиях земельной реформы // Право и экономика. 1995. № 9. С. 148, 149.

на представительные органы, причем в очень специфической форме, и охватывает все без исключения сферы правовых отношений, поэтому высший государственный контроль, в первую очередь прокурорский надзор, нельзя заметить контролем органов исполнительной власти. В государстве, стремящемся стать правовым, представительные органы и суды ни в какой форме не могут контролироваться исполнительной властью.

Прокуратура распространяет свою деятельность на объекты, не подчиненные ей в административном отношении, и не ограничена рамками той или иной отрасли хозяйства. Органы прокуратуры обладают конкретными властными полномочиями по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законов. Более того, активизация надзора прокуратуры приобретает особое значение в современных условиях, когда предпринимаются попытки создания структур, закрытых для контроля, а также наметились тенденции присвоения контролируемыми органами полномочий правоохранительных органов.

Взаимодействие органов прокуратуры и контрольных (надзорных) органов обуславливается наличием внешней по отношению к взаимодействующим сторонам цели, достижение которой предполагает объединение усилий; организацией совместных согласованных действий, позволяющих участникам взаимодействия реализовывать общую для них деятельность; взаимным обменом действий, информацией,

взаимным влиянием друг на друга, вызывающим изменения представлений о предмете взаимодействия, поведения взаимодействующих участников, а иногда и совершенствование организационной структуры органов, участвующих в согласованной деятельности⁹⁹.

Рассуждая о проблеме взаимодействия прокуратуры и органов государственного контроля, следует иметь в виду, что контролирующие органы в силу характера своих функций хорошо ориентируются в подконтрольной деятельности, составляют широко разветвленную систему, имеют достаточную техническую оснащенность и довольно многочисленные штаты работников. Это позволяет рассматривать контролирующие органы как систему, способную эффективно выявлять правонарушения, пресекать их, принимать необходимые меры воздействия на правонарушителей. Взаимодействие органов прокуратуры и органов контроля (надзора) организуется и осуществляется с учетом возложенных на эти органы функций, а также полномочий соответствующих должностных лиц.

Практика показывает, что в настоящее время в работе органов прокуратуры и органов контроля (надзора) успешное распространение получили следующие формы взаимодействия: согласование планов их работы; взаимный об-

⁹⁹ См.: Акимов Л. Ю. Взаимодействие прокуратуры с органами государственного контроля (надзора) при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере электроэнергетики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 9. С. 108.

мен информацией, в том числе по фактам выявленных правонарушений; проведение совместных или одновременных проверок исполнения (соблюдения) законности; совместное участие в заседаниях комиссий и оперативных совещаниях; подготовка проектов нормативных актов; совместное участие в предупредительных мероприятиях (например, выступление в СМИ с совместными заявлениями и пр.); повышение квалификации работников прокуратуры и органов контроля (надзора) при организации и проведении встреч, лекций, семинаров, научно-практических конференций, в региональных учебных центрах и др.

Правильно организованное взаимодействие прокуратуры со специализированными органами контроля и надзора дает возможность прокурорам целенаправленно и эффективно планировать свою деятельность, а также положительно сказывается на создании обстановки неотвратимости ответственности за нарушения прав и свобод граждан. Прокуратура оказывает дисциплинирующее влияние на контрольную деятельность, способствует повышению уровня ее профессионализма, достижению высоких показателей в работе. Это особенно важно в связи с принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в котором содержится ст. 7 «Взаимодействие органов государственного контроля (над-

зора), органов муниципального контроля при проведении проверок». Последнее обстоятельство также свидетельствует, что органы прокуратуры должны осуществлять взаимодействие не только с органами государственного контроля и надзора, но и с органами муниципального контроля.

В то же время, обеспечивая гармоничное сочетание контроля (надзора) с взаимодействием, стороны не должны забывать о приоритетной роли прокурорского надзора за исполнением законов контрольными и надзорными органами. Это необходимо для усиления активности этих органов в части выявления нарушений законодательства, устранения имеющихся в деятельности контрольных органов недостатков, укрепления общей организационной базы борьбы с правонарушениями. Прокурорский надзор оказывает дисциплинирующее влияние на контрольную деятельность, способствует повышению уровня ее профессионализма, достижению высоких показателей в работе.

Таким образом, возможности четко налаженного, профессионально осуществляемого государственного контроля (надзора) достаточно велики. Он может стать надежным средством обеспечения государственной исполнительской дисциплины, постоянного совершенствования системы государственного управления (в том числе ее организационной структуры), улучшения эффективности ее функционирования, снижения государственных расходов на управление, а также может существенно влиять на экономическую

политику государства, стать действенным инструментом ее реализации. Пора понять, что необходимое условие функционирования любого государства и общества – стабильность права, поддерживаемая, прежде всего, с помощью государственного контроля за исполнением законов и иных нормативных актов.

В самой природе контрольной функции заключены, таким образом, некоторые весьма любопытные и своеобразные диалектические черты. Для усвоения существа этой функции нужно постоянно иметь в виду то, что она бывает возможна лишь при наличии заранее данных общих требований, норм, правил и при этом совершенно точно определенных и подлежащих неуклонному соблюдению. Функция контроля включает в себе момент максимальной объективности. Контроль как бы «сличает», «подсчитывает», насколько определенные требования осуществлены. Отсюда и название этой функции – *Le compte* (счет).

§ 3. Соотношение контрольной и надзорной функций органов исполнительной власти

Контрольная функция исполнительной власти представляет собой сложную и неоднородную юридическую конструкцию. В зависимости от решаемых органами исполнительной власти задач устанавливаются различные формы контроля. Продолжение сопоставления исполнительной власти с государственной властью в целом позволяет выявить формы контроля, сходные законодательным органам и проявляющиеся в нормотворческой деятельности; свойственным судебной власти и проявляющиеся во внесудебном рассмотрении жалоб и других обращений граждан и организаций, а также контроль, обладающий признаками прокурорского надзора, т. е. направленный на обеспечение законности. Необходимо также учитывать, что в поле деятельности исполнительной власти находятся две основные сферы общественных отношений, первая из которых представлена отношениями, возникающими внутри самой системы органов исполнительной власти, а вторая – отношениями, возникающими с участием граждан и организаций либо между ними. Эти сферы общественных отношений принципиально отличаются характером связи между сторонами.

Между субъектами отношений, складывающихся внутри самой исполнительной власти, между ее органами и должностными лицами, преобладают вертикальные связи типа «начальник – подчиненный». Даже в тех случаях, когда субъект управления формально не находится на более высокой ступеньке в иерархии, его властное положение по отношению к объекту управления устанавливается решением уполномоченного органа. Так, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора контролирует использование бюджетных средств федеральными министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами, государственными учреждениями и предприятиями. Данное явление наблюдается и в координационных, организационных отношениях с участием нескольких органов, объединяемых для решения общих задач. Властность позволяет использовать соответствующие методы управления: постановку задач, приказание, распоряжение. Иной характер имеют отношения с участием не входящих в систему исполнительной власти организаций и граждан. Здесь типичным является установление административно-правовых режимов и их поддержание. Соответственно, и контроль в этих сферах должен иметь существенные отличия.

В системе органов исполнительной власти преобладает контроль за качеством, своевременностью и эффективностью деятельности подконтрольных объектов, исполнением ими обязанностей, возложенных нормативными правовыми

актами и прямыми указаниями и распоряжениями. Такой контроль охватывает все стороны деятельности и позволяет оперативно реагировать на изменения внешних условий, «настраивать» систему управления.

Во внешних отношениях прямое распорядительство имеет место в исключительных случаях и только в соответствии с федеральным законом. Управление осуществляется преимущественно посредством правового нормирования, правонаделения (разрешения), установления правовых режимов и их поддержания. Тем самым обеспечивается свобода частной жизни, предпринимательства, договорных отношений.

Отмеченное разнообразие форм государственного контроля, осуществляемого органами исполнительной власти, или административного контроля, всегда привлекало внимание ученых. Уже в начале – середине второй половины прошлого века была принята научным сообществом классификация контроля на ведомственный и надведомственный. Тогда же было обосновано выделение в качестве самостоятельного вида контроля административного надзора применительно к контролю, сходному по ряду признаков с прокурорским надзором.

Справедливости ради необходимо отметить, что органы административного надзора создавались много раньше. Так, Декретом Совета народных комиссаров СССР от 30 января 1922 г. «О горном надзоре» было учреждено Централь-

ное управление горного надзора (ЦУГН). Декрет определил, что к надзору относится такая деятельность, которая связана с наблюдением (общий надзор) за точным выполнением законодательства в установленной сфере деятельности и наблюдением (технический надзор) за ведением операций (совершением действий) с точки зрения их правильности и безопасности¹⁰⁰. В течение короткого времени, пока не было завершено огосударствление горной промышленности, горный надзор не выходил за рамки предмета административного надзора. А. В. Мартынов в связи с этим констатирует, что проведенные в 1927 г., 1933 г., 1936 г. реорганизации органов горного надзора привели к тому, что мы и по сей день не можем определить, что относится к контрольным, а что – к надзорным полномочиям этого органа государственной власти¹⁰¹. Приведенный пример свидетельствует о невозможности ограничения контрольных полномочий в вертикально интегрированной системе наблюдением исключительно за законностью.

Институт административного надзора получил теоретическое развитие во второй половине прошлого века в условиях плановой государственной экономики, когда значение данного вида контрольной деятельности было не столь существенным, как сейчас. Однако уже тогда было понятно,

¹⁰⁰ См.: Мартынов А. В. Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России: монография. Н. Новгород, 2009. С. 73.

¹⁰¹ Там же. С. 74.

что довольно широкий круг правоотношений не нуждается в прямом тотальном государственном контроле, да и физически не может контролироваться. Это, прежде всего, частноправовые отношения, складывающиеся вне сферы государственной деятельности: личные имущественные отношения, общественный порядок, любительские охота и рыболовство, дорожное движение и др. Возможно, именно развитие дорожного движения, рост числа автотранспортных средств в личном пользовании граждан послужили катализатором развития института административного надзора. Во всех этих сферах государство устанавливает правила (пожарной безопасности, санитарии, природопользования, охоты, рыболовства, дорожного движения), запреты определенного поведения в общественных местах (мелкое хулиганство, распитие спиртных напитков и др.). Эти правила отличаются стабильностью и обязательностью для персонально неопределенного круга лиц, не связываются с должностным положением адресатов. Их строгое соблюдение обеспечивает правопорядок, установленный режим законности. Казалось бы, надзор за соблюдением режимных требований надлежит осуществлять органам прокуратуры. Однако предмет надзора непрерывно расширяется и усложняется, а в числе объектов надзора в рыночной экономике помимо граждан оказалось огромное число разнообразных организаций. Все это требует перманентного увеличения численности субъектов надзора и их специализации. Кроме того, над-

зор должен осуществляться постоянно. Такой надзор может обеспечить только исполнительная власть.

Также стало очевидно, что контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, отличается от административного надзора, поскольку применять одни и те же методы в отношении подчиненных и неподчиненных объектов управления невозможно.

Таким образом в основе разграничения государственного контроля и административного надзора лежит характер отношений между субъектом и объектом. В контрольных отношениях присутствует подчиненность, тогда как надзор осуществляется по отношению к неподчиненным гражданам и организациям. Наличие либо отсутствие подчиненности определяет другие отличительные признаки контроля и надзора, которые будут рассмотрены ниже.

К сожалению, в действующем законодательстве не проводится разграничение между терминами «контроль» и «административный надзор»¹⁰². В нормативных правовых актах распространены термины «контроль (надзор)», «контроль и надзор», «государственный контроль», «государственный надзор», «контрольно-надзорная деятельность», содержание которых не представляется возможным различить. Вместе

¹⁰² Мы можем привести лишь один пример четкой регламентации административного надзора, государственного контроля и производственного (корпоративного) контроля в федеральном законе – в ст. 8.1, 53 и 54 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 (ред. от 21.04.2011) № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

с тем инструментарий юридической науки в первую очередь – это термины и категории, понятия, к которым следует относиться весьма осторожно и бережно, ибо они в праве приравниваются к математическим выкладкам¹⁰³. Смещение терминов, обозначающих контрольную и надзорную функции органов исполнительной власти, приводит к невозможности определить пределы полномочий контрольно-надзорных органов, создает трудности для правоприменителя, воздвигает административные барьеры для развития бизнеса и в то же время не обеспечивает должного уровня законности в государственном и муниципальном управлении.

Необходимо также отметить, что термин «административный надзор» оказался задействован в законодательстве, регулирующем отношения уголовно-исполнительной природы. Речь идет о Федеральном законе от 6 апреля 2011 г. № 640-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹⁰⁴. Данную деятельность относил к уголовно-исполнительной более ста лет назад В. М. Гессен¹⁰⁵, такого же мнения придерживаются сейчас А. В. Мартынов¹⁰⁶ и автор данного параграфа.

¹⁰³ См.: Веремеенко И. И. Существующие трактовки финансово-правовых отношений и вопросы, которые они вызывают. // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник тезисов статей. М.: 2003. С. 16.

¹⁰⁴ СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

¹⁰⁵ См.: Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1907–1908. С. 57.

¹⁰⁶ См.: Мартынов А. В. Теоретико-правовой анализ исторического развития

Приведем в качестве иллюстрации проблем, возникающих в связи с отсутствием в федеральных законах должного разграничения контроля и административного надзора, один пример.

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹⁰⁷ предусматривает государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов. При этом в соответствии со ст. 32–35 данного ФЗ государственный контроль за соблюдением требований технических регламентов осуществляется специально уполномоченными органами и подведомственными им государственными учреждениями в порядке, установленном Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁰⁸. Иных вариантов не предусмотрено. Оба федеральных закона в совокупности выводят контроль за соблюдением установленных технических требований в сферу административного надзора. Вместе с тем контроль за соблюдением требований технических регламентов также необходим, если рассматривать обращение продукции, на которую распространяются

административного надзора в России: монография. С. 64.

¹⁰⁷ В редакции от 28.07.2012. Первоначальная редакция см.: СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. I). Ст. 5140.

¹⁰⁸ В редакции от 07.07.2012. Первоначальная редакция см.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

требования технических регламентов, в оперативно-служебной деятельности органов исполнительной власти и подведомственных им государственных учреждений. Такой контроль осуществляется, например, ведомственными инспекциями пожарного или санитарно-эпидемиологического надзора, входящими в структуру некоторых федеральных органов исполнительной власти. Буквальное толкование положений гл. 6 Федерального закона «О техническом регулировании» лишает контрольную деятельность правовой основы.

Использование в гл. 6 данного Федерального закона и в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ более точного термина «административный надзор» позволило бы предусмотреть иной порядок осуществления контроля за соблюдением требований технических регламентов в органах исполнительной власти, государственных учреждениях, а также в иных организациях, в которых та кой контроль (но уже не административный) регулируется нормами корпоративного права.

Правда, в последних изменениях федерального законодательства все шире используются термины «федеральный государственный надзор» и «региональный государственный надзор», по своему содержанию соответствующие административному надзору¹⁰⁹.

¹⁰⁹ См.: Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4590.

Характер взаимоотношений между субъектом и объектом определяет широту предметной компетенции, которая, например, для руководителя в отношении подчиненных ограничена рамками служебной деятельности и не включает поведение подчиненных в быту. Однако в сферу служебной деятельности в данном случае попадает не только служебная дисциплина, но и качество исполнения приказов и распоряжений, целесообразность принятия решений, эффективность работы, соблюдение требований нормативных правовых актов. Например, ч. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает возможность осуществления со стороны федерального органа исполнительной власти оценки достижения целевых прогнозных показателей и расходования субвенций из федерального бюджета органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, реализующих переданные полномочия¹¹⁰.

Административный надзор, как пишет М. С. Студеникина, – это суженный контроль¹¹¹. Его предмет ограничен соответствием поведения объекта управления устанавливаемым Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативны-

¹¹⁰ Федеральный закон в ред. от 02.05.2012 // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹¹¹ См.: Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. С. 13.

ми правовыми актами общеобязательным правилам поведения, т. е. проверкой законности в широком смысле этого слова. На это прямо указывается, например, в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В предмет административного надзора не включается эффективность, целесообразность, качество исполнения поручений, достижение прогнозных показателей. Иное противоречило бы принципу свободы предпринимательской деятельности. Вместе с тем, если требования, например, к эффективности имеют количественную форму, являются общеобязательными и установлены нормативным правовым актом¹¹², то проверка их соблюдения вполне может и должна осуществляться в рамках административно-надзорной деятельности.

С другой стороны, каждый объект управления индивидуален. Обязанности и полномочия конкретного должностного лица определяются должностным регламентом или должностной инструкцией, обязанности и полномочия органа, его территориального органа, учреждения – соответствующим положением, регламентом органа. Правовое положение должностных лиц, замещающих одинаковые должности в одном подразделении, может отличаться объемом

¹¹² См. напр.: Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.

и характером задач, территориальной и предметной компетенцией. Распоряжения, исполнение которых также включает предмет контроля, носят индивидуальный характер. Неподчиненное положение объекта административного надзора не позволяет устанавливать индивидуальные особенности правового регулирования его деятельности. Он обязан исполнять общеобязательные требования, адресованные широкому кругу индивидуально неопределенных лиц. Как только субъект управления получает возможность устанавливать индивидуальное правовое положение пусть даже не подчиненного ему лица, например давая ему обязательное для исполнения предписание с указанием сроков исполнения, возникают контрольные отношения.

Ограниченность предмета административного надзора исключительно законностью в совокупности с направленностью его на поддержание соответствующих административно-правовых режимов позволяет определить цель данной деятельности. Известно, что административно-правовые режимы устанавливаются в целях обеспечения безопасности (экологической, промышленной, ядерной, транспортной, дорожного движения, санитарно-эпидемиологической и др.). Соответственно, конечной целью административного надзора также является обеспечение безопасности в конкретной отрасли, сфере деятельности¹¹³

¹¹³ Мартынов А. В. предлагает рассматривать административный надзор как элемент системы управления рисками с целью предотвращения угроз без-

опасности. См.: Мартынов А. В. Философия и феноменология административно-го надзора: новые научные подходы к формированию концепции в условиях модернизации Российского государства и права // Административное право и процесс. 2010. № 5. С. 12.

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.