

П Р А В О

УДК 342.5

КОНТРОЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ: ПОНЯТИЕ, ФОРМЫ И ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ

© 2009 г.

А.В. Мартынов

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

docpred@yandex.ru

Поступила в редакцию 15.04.2009

Рассматриваются важные аспекты контрольной власти в системе государственного управления. Определяются понятие, сущность, правовые формы и юридическое значение контрольной власти в системе разделения властей.

Ключевые слова: формы государственного управления, контроль, контрольная деятельность, контрольная власть, формы контрольной власти.

В классической теории социального управления контроль рассматривается как важнейшая функция управления. Под ним понимается система наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявление результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования. Выявляя отклонения и их причины, контроль определяет пути корригирования организации объекта управления, способов воздействия на субъект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы [1].

Данное понятие контроля было воспринято советским административным правом. Он рассматривался как важнейший способ обеспечения законности и дисциплины в советском государственном управлении. Так, в учебной литературе советского времени отмечалось, что контроль являлся неперенным элементом организационного руководства. Его осуществление органически связано со всеми другими функциями управленческой деятельности, ибо после того, как принято решение, расставлены кадры исполнителей, сконцентрированы необходимые материальные средства, успех дела во многом зависит от правильной постановки контрольной работы. «Проверять людей и проверять фактическое исполнение дела, – указывал

В.И. Ленин, – в этом, еще раз в этом, только в этом теперь гвоздь всей работы, всей политики» [2, 3].

По мнению представителей юридической науки Нижегородской области Т.К. Зарубицкой и И.А. Склярова, сущность контроля заключается в наблюдении уполномоченных на то органов государства и их должностных лиц за выполнением установленных правил в сфере государственного управления и получении об этом необходимой информации. В ряде случаев с такой целью создается специальный аппарат [4]. Другие ученые указывают, что контрольная деятельность (система проверок, плановые и внеплановые документальные ревизии, обследования, отчеты и информации исполнителей, рейды, смотры и т.п.) распространяется на хозяйственную жизнь и социально-культурное строительство, на сферу производства и распределения, на работу государственного аппарата. К выбору, оценке и использованию форм контроля в практике подходят комплексно, системно, в зависимости от конкретных условий [5].

При этом наиболее важное значение в работах советского времени уделялось разграничению смежных способов управленческого воздействия – контролю и проверке исполнения. Контроль и проверка исполнения взаимосвязаны, что вытекает из общих задач, стоящих перед ними. Разграничение контроля и проверки исполнения проводится по объему деятельности и полномочиям. Содержание контроля значительно шире проверки исполнения, которая яв-

ляется составным элементом контрольной деятельности. Контроль включает в себя кроме проверки анализ финансово-хозяйственной и любой иной деятельности подконтрольных предприятий, учреждений и организаций, охватывает все вопросы организации управления, подбора и расстановки кадров и др. Контрольные органы оценивают работу подконтрольных объектов с точки зрения не только законности, но и целесообразности.

Содержанием проверки исполнения является выяснение того, что сделано во исполнение соответствующего решения (фактическое выполнение задания по количественным и качественным показателям, соблюдение установленных сроков и т.д.). Проверка исполнения заключается в систематическом осуществлении руководителями наблюдения за правильностью выполнения директив, решений, указаний, заданий подчиненными учреждениями, предприятиями, работниками [6].

Кроме проверки исполнения, в зависимости от конкретных задач, форм и методов контроля, от субъектов контроля и их контрольных полномочий различаются следующие виды контроля в государственном управлении: партийный контроль; государственный контроль; народный контроль; общественный контроль [7].

Таким образом, как в советской теории государственного управления, так и в советском административном праве объективно сформировалась юридически значимая конструкция контроля как вида (формы) управленческой деятельности. В упрощенном варианте она могла быть трактована как деятельность уполномоченных субъектов по наблюдению и проверке результатов деятельности подконтрольных объектов с целью установления отсутствия отклонения от заданных параметров и выполнения ими управленческих решений.

В современных теоретических работах, в которых затрагиваются вопросы контрольной деятельности, выявляются различные, порой и очень спорные, характерные черты контроля.

Так, профессор В.П. Беляев отмечает, что в общем виде сущность контроля выражается в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляемый объект выполняет его требования и предписания. Сущность контроля, – продолжает он, – заключается в том, что уполномоченные на то органы и их должностные лица, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, соответствует ли деятельность органов и лиц законам и поставленным перед ними задачам; анализируют результаты воздействия субъектов

управления на управляемые объекты, отклонения от поставленных целей и способов их достижения; принимают меры по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных [8].

По мнению ученого-теоретика С.Н. Назарова, термин «контроль» правомерно использовать для обозначения проверочной деятельности, осуществляемой в отношении подчиненных (подведомственных) структур и руководителей организаций (внутренний контроль) [9].

Профессор Ю.А. Тихомиров обоснованно указывает, что государственный контроль является постоянной функцией публичной власти, с помощью которой периодически или постоянно анализируется, проверяется и оценивается прежде всего выполнение законов и иных правовых актов, технико-юридических документов. В фокусе контроля должны быть и органы, учреждения и государственные служащие с точки зрения законности и эффективности деятельности, но это еще не стало системой [10].

Доктор юридических наук Е.А. Лукашева отмечает новые цели государственного контроля: обеспечение законности, охрана социально-культурных прав граждан, охрана и защита их жизни, здоровья, обеспечение трудовых, жилищных и иных прав человека, создание благоприятных экологических условий и т.п. Формы государственного контроля многообразны и связаны с конституционными полномочиями органов и лиц, представляющих соответствующие ветви власти [11].

Согласно позиции Н.Д. Бровкиной, контроль – это функция управления, которая предполагает оценку и анализ эффективности результатов работы организации. При помощи контроля производится оценка степени достижения организацией своих целей и необходимая корректировка намеченных действий. Контроль связывает воедино все функции управления, позволяет выдерживать нужное направление деятельности организации и своевременно корректировать неверные решения [12].

Как указывает профессор О.В. Химичева, контроль – одна из самостоятельных функций управления, хотя и не является первичным, обусловлен какой-либо совершающейся или уже совершенной деятельностью и предназначен для выявления нарушения ее нормального хода. Контроль представляет собой продолжительную функцию управления, осуществляемую в течение всего цикла реализации управленческого решения. Чем выше уровень управления, тем четче контроль проявляется как самостоятельная функция, требующая для ее реа-

лизации специальных органов и должностных лиц, способных оказать помощь контролируемым, устранить выявленные в их работе недостатки [13].

Приведенный выше спектр мнений ученых относительно сущности и содержания контроля позволяет нам сделать обоснованный вывод о том, что в современных теоретических изысканиях не было выработано четкой юридической конструкции контрольной деятельности. Всеми вышеперечисленными учеными лишь описываются формы проявления контрольной деятельности, ее результаты, но никак не сущность и содержание.

Необходимо согласиться с профессором В.Е. Чиркиным, который отмечает, что в государственном контроле изучается как особый вид деятельности органов государства, имеющих контрольные полномочия, осуществляемый путем особых процедур и завершающийся определенным результатом (пусть это будет лишь составление акта проверки, ревизии или установление общей картины состояния определенной сферы жизни страны при мониторинге) [14].

Эта деятельность имеет четко определенную цель – достижение управленческого результата. С этой точки зрения субъектом управления должны быть определены параметры достижения управленческого результата и дана последующая оценка выполнения действий для достижения этого управленческого результата. Формы и методы оценивания результатов могут быть различны. Они зависят от компетенции, полномочий контролирующих органов, горизонтальных и вертикальных связей между контрольным органом и контролируемым объектом. Применение методов контрольной деятельности носит разнообразный характер. Это могут быть и наблюдение (мониторинг), проверка, ревизия, учет, лицензирование, сертификация, регистрация, аккредитация и т.п., результатом которых должно стать определение юридического факта соответствия подконтрольного объекта заданным параметрам (законам, правилам, процедурам, стандартам и т.п.).

Иными словами, как отмечает Н.И. Глазунова, любая контрольная деятельность – это совокупность действий, состоящих в проверке и сравнении предписанных ситуаций с фактическими ситуациями, в констатации и доказательстве отклонения от обязательной нормы. Контрольным фактом представляется событие, в процессе которого нарушена норма. В протоколах контроля помещается лишь информация о «контрольных фактах», то есть об отрицатель-

ных явлениях [15]. Такая категоричность относительно только выявления «отрицательных отклонений от заданных параметров» не совсем оправдана.

На наш взгляд, в результате контрольной деятельности могут выявляться и положительные моменты деятельности подконтрольного объекта, например с целью его поощрения либо распространения положительного опыта на другие объекты управления. Таким образом, контрольная деятельность может иметь разносторонний характер, то есть выявление как отрицательных, так и положительных моментов в деятельности подконтрольного объекта. Единственно неизменным остается установление параметров деятельности подконтрольного объекта, что является предметом контрольной деятельности. Такие параметры могут устанавливаться как самим контрольным органом, так и иными органами государственной власти, например законодательными или исполнительными органами государственной власти.

Подводя итог нашим рассуждениям, мы приходим к выводу, что сущностью контрольной власти является достижение управленческого результата, то есть выполнение управленческого решения, а ее содержанием – деятельность государственных органов и их должностных лиц, наделенных компетенцией и полномочиями, осуществляемая с использованием различных методов управляющего воздействия, по оценке установленных контрольных фактов (соответствия заданным параметрам) в деятельности подконтрольного объекта для дальнейшей ее корректировки или распространения положительного опыта, а также поощрения подконтрольного объекта.

Что же касается выделения отдельной ветви контрольной власти, то это вряд ли возможно. Так, В.Е. Чиркин в обоснование этого вывода приводит несколько причин. Во-первых, «контрольная власть структурно неоднородна» [16], ее осуществляют различные органы государственной власти, наделенные контрольными полномочиями. Эти органы могут входить как в какие-либо ветви власти, например федеральные службы, осуществляющие функции по контролю и надзору, входят в систему исполнительной власти, Государственная дума ФС РФ, осуществляющая контрольные полномочия в отношении правительства РФ, относится к законодательной ветви власти, либо быть самостоятельными органами государственной власти, например президент РФ, прокуратура РФ, Центральный банк России, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия России.

Во-вторых, органов государственного контроля много, даже по одному и тому же вопросу (например, по финансам) их несколько. Но и создание единого органа контрольной власти не может и не должно быть осуществлено. Он не только не справится с разнообразными задачами контроля и надзора, будет недостаточно профессионален, но и может стать монстром, подминающим под себя другие органы. Вопрос лишь в эффективности такой рассредоточенности [17].

Действительно, как показывает практика, даже на примере Российского государства, видно, что широкое использование контрольных полномочий президентом РФ приводит к фактической узурпации власти, когда контрольная деятельность высшего должностного лица распространяется на все органы и должностные лица, а это приводит к полной подчиненности последних контролирующему субъекту. Следовательно, имеет важнейшее значение установление правовых механизмов (барьеров) ограничения контрольной власти, одним из которых в настоящее время является ее рассредоточение в деятельности различных государственных органах и должностных лиц. С другой стороны, контрольная власть должна быть предметом правового анализа или правовой экспертизы со стороны судебной или законодательной власти. Первая, в случае выявления нарушений законности при осуществлении контроля, может признать действия контрольных органов незаконными, а вторая (ветвь власти) может через законодательную процедуру перераспределить либо упразднить неэффективные или, как модно сейчас говорить, избыточные контрольные полномочия.

На наш взгляд, наиважнейшее значение для понимания контроля является установление форм осуществления контрольной деятельности.

Так, В.Е. Чиркин предлагает выделять две формы осуществления контрольной деятельности: 1) контрольная деятельность по подчиненности; 2) контрольная деятельность, обращенная вовне, за пределы иерархической подчиненности; и две формы деятельности контрольной ветви государственной власти: 1) государственный контроль и 2) государственный надзор [18].

Такая позиция вряд ли может быть нами одобрена по следующим причинам. Во-первых, выделение В.Е. Чиркиным первых двух форм контрольной деятельности является не совсем правильным. Речь здесь может идти не о формах контрольной деятельности, а о ее видах, то

есть о видах контроля. Так, М.С. Студеникина выделяет, «исходя из организационной взаимосвязи контролирующего и подконтрольного объектов» [19], внутренний (внутриведомственный) и внешний (надведомственный) контроль. «Внутренний контроль, – по ее мнению, – осуществляется в отношении органов одной системы, а внешний – в отношении организационно неподчиненных объектов» [20]. Также выделяются различными учеными такие виды контроля, как общий и специализированный; предварительный, текущий и последующий и т.д. Следует заметить, что при всей схожести ситуации В.Е. Чиркиным не отнесены к формам контрольной деятельности выделяемые учеными другие виды контроля.

Во-вторых, вряд ли можно констатировать существование единой ветви контрольной власти, так как отсутствуют контрольные и надзорные органы в рамках отдельной ветви государственной власти. Во всяком случае, как тогда соотнести надзорную деятельность прокуратуры и федеральных служб, которые не входят в одну ветвь государственной власти. Таким образом, взаимосвязь формы деятельности контрольной власти с ветвью какой-либо власти практически нецелесообразна, поскольку не имеет логических путей для развития и исследования.

В.П. Беляев в своей работе «Контроль и надзор в Российском государстве» приводит многочисленные классификации видов контроля. При этом он особо заостряет внимание на выделении таких видов контроля, как президентский контроль; парламентский контроль; контроль уполномоченного по правам человека; контроль органов исполнительной власти; судебный контроль. В завершение В.П. Беляев особо отмечает, что данная классификация исчерпывающая, так как она согласуется с позициями других ученых [21]. Такое его желание понятно, в связи с тем что многие ученые не рассматривают надзор как форму контроля, придавая ему особый статус в системе государственного управления. Это, конечно, и могло бы быть предметом нашего обсуждения, если бы не одно обстоятельство. Выделение надзора в самостоятельный вид государственной деятельности связано исключительно с позициями ученых относительно особой роли прокуратуры как единственного надзорного органа в России [22–27]. На наш взгляд, это является в корне неверным и подлежит детальному анализу.

Следует отметить, что формами контрольной власти являются, по сути дела, формы

управленческой деятельности. Они выступают наиболее важным элементом управленческого процесса. Посредством этих форм на практике опредмечивается управленческая компетенция государства, его органов и должностных лиц. Форма управленческой деятельности – это внешнее, постоянное, типизированное выражение практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций. Это также способ внешнего выражения всей совокупности способов, приемов и методов работы, применяемых субъектом управления для достижения поставленных целей. По формам можно судить о том, как и с помощью каких инструментов государство реализует свою управленческую компетенцию [28]. Заслуженный деятель науки Ю.Н. Стариков под формой управления (управленческих действий) понимает внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления. Форма управления – это определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц. Каждая форма управления включает в себе совершение конкретными субъектами определенных действий, которые специфическим образом раскрывают содержание управленческой деятельности, самого управленческого воздействия [29].

Из сказанного следует, что формы контрольной власти должны отражать специфику контрольной деятельности, которая выражается в субъектах, осуществляющих контроль, наличием особой контрольной компетенции и применением специальных контрольных методов управляющего воздействия. Таким образом, можно выделить следующие формы контрольной власти, исходя из субъектов, осуществляющих контрольную деятельность:

1) *Парламентский контроль*. Он осуществляется Государственной думой РФ и Советом Федерации РФ по отнесенным к их ведению вопросам и только в отношении правительства РФ и президента РФ.

2) *Контроль органов исполнительной власти*. Его осуществляют правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства в рамках предоставленных им полномочий.

3) *Судебный контроль*. Выделяется конституционный контроль и контроль судов общей юрисдикции.

4) *Президентский контроль*. Он осуществляется как непосредственно президентом РФ, так и в лице администрации президента РФ, в которую входят контролирующие органы (Главное контрольное управление) и контролирующие должностные лица (полномочные представители президента РФ в федеральных округах).

5) *Административный надзор*, являющийся формой и способом реализации контрольной власти. Он имеет специализированный характер и осуществляется органами государственной исполнительной власти.

6) *Прокурорский надзор*. Он обуславливается контрольной деятельностью органов прокуратуры, имеющей специализированный характер.

7) *Финансовый контроль*. Его специфика заключается в том, что он осуществляется различными органами государственной власти, как относящимися к какой-либо ветви власти (правительство РФ, федеральное министерство, федеральная служба), так и не входящими ни в одну из них (Центральный банк России).

8) *Избирательный контроль*. Он осуществляется Центральной избирательной комиссией России, президентом РФ, правительством РФ и Государственной думой РФ, которые следят за ходом проведения выборов и референдумов на территории Российской Федерации.

9) *Общественный контроль*. Он осуществляется в определенных сферах и субъектами, уполномоченными государством. К ним относятся: профсоюзные организации, политические партии, правозащитные организации, уполномоченный по правам человека, Общественная палата Российской Федерации.

Указанные формы контрольной деятельности позволяют нам судить о роли контрольной власти в современном государственном управлении.

Во-первых, посредством контрольной власти достигается эффективность государственного управления, улучшаются его качество и результаты.

Во-вторых, контрольная власть служит важным способом обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, то есть в деятельности органов государственной власти и должностных лиц.

В-третьих, с помощью контрольной власти обеспечиваются безопасность государства, общества и отдельных граждан, их благосостояние и благополучие.

В-четвертых, контрольная власть обеспечивает защиту конституционных прав и свобод

человека и гражданина, является своего рода способом их охраны.

И, наконец, в-пятых, контрольная власть обеспечивает соблюдение и исполнение норм, правил, положений, инструкций и т.д., имеющих юридическую силу, всеми юридическими и физическими лицами, на которых они распространяются.

Список литературы

1. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1973. С. 240.
2. Ленин В.И. Полное собрание сочинений, Т. 45. М.: Политиздат, 1958. С. 16.
3. Советское административное право (Общая и особенные части). М.: Юридическая литература, 1973. С. 261–262.
4. Зарубицкая Т.К., Скляр И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. Н.Новгород: НА МВД РФ, 1993. С. 14.
5. Советское административное право / Под ред. Р.С. Павловского. Киев: Высшая школа, 1986. С. 230–231.
6. Советское административное право: учебник. М.: Юридическая литература, 1985. С. 259–260.
7. Административное право. Общая и особенные части: учебник / Под ред. А.П. Коренева. М.: Юридическая литература, 1986. С. 257–258.
8. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография. М.: Проспект, 2005. С. 51–60.
9. Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М.: Книга-Сервис, 2007. С. 29–30.
10. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М.: Эксмо, 2008. С. 362–369.
11. Права человека: учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2009. С. 381–409.
12. Бровкина Н.Д. Контроль и ревизия: Учебное пособие / Под ред. М.В. Мельник. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 6–7.
13. Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 30–31.
14. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. С. 100.
15. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. М.: Проспект, 2008. С. 454–455.
16. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. С. 150.
17. Там же. С. 151.
18. Там же. С. 193–195.
19. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М.: Юридическая литература, 1987. С. 8.
20. Там же. С. 8.
21. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография. М.: Проспект, 2005. С. 65.
22. Бассарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации. М.: Городец, 2007. С. 46.
23. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 126.
24. Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография / О.В. Химичева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и Право, 2004. С. 85.
25. Даев В.Г., Маршутков М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: ЛГУ, 1990. С. 42–43.
26. Калугин А.Г. Сущность и формы процессуального контроля в деятельности органов предварительного следствия // Актуальные проблемы раскрытия и расследования преступлений: Межвуз. сборник науч. трудов. Вып. 1. Красноярск, 2000. С. 3–10.
27. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. №1. С. 79–85.
28. Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс. М.: МГИМО (У) МИД России, 2008. С. 132–133.
29. Стариков Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж: ВГУ, 2001. С. 11.

SUPERVISORY POWER IN RUSSIA: ITS CONCEPT, FORMS, AND LEGAL SIGNIFICANCE

A. V. Martynov

Some important aspects of supervisory power within the system of state governance are considered. The author defines the concept, essence, legal forms, and legal significance of supervisory power within the system of separation of powers.

Keywords: forms of state governance, supervision, supervisory activities, supervisory power, forms of supervisory power.