

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА:
СИСТЕМА И ЕЕ ЭЛЕМЕНТЫ© 2008 г. А. Ю. Величко¹

Управление в государственно-организованном обществе осуществляется с помощью различных экономических, правовых, административных и иных инструментов в том числе посредством контрольно-надзорной деятельности. Поэтому необходим сущностный анализ контрольно-надзорной функции государственной власти как общественного феномена², тем более что “задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления...”³.

Традиционно выделяют следующие признаки государства: публичная власть, административно-территориальная организация населения, суверенитет, налоговая и правовая системы⁴. Из перечисленных признаков обратим внимание в первую очередь на публичную власть. В совокупности она представляет собой институциональную систему, комплекс институтов власти, государственный аппарат, государственные властные органы, правоохранительную систему, систему военных органов, контрольно-надзорные органы.

Деление общества на властвующих и властных, управляющих и управляемых, контролирующих и контролируемых теоретически и практически раскрывает механизм социального управления современного государственно-организованного общества, где его члены строят свою жизнь в зависимости от установленных норм и выдвинутых целей. Государственная власть для исполнения своих решений использует контроль и надзор, силу принуждения, другие механизмы регулирования.

Современность предъявляет государству новые требования, которые появились в связи с произошедшими революциями: научно-технической, информационной и управленческой.

По мнению многих исследователей, в настоящий период наблюдается усиление отчуждения власти и народа, эффективность государственного управления падает, власть переходит в руки наднациональных корпораций⁵. Подобные процессы грозят социальными катаклизмами, которых можно избежать лишь при наличии эффективного социального контроля со стороны общества, расширении демократии, развитии самоуправления.

Государство – социальный феномен, поэтому сущность контрольно-надзорной функции государственной власти можно исследовать лишь путем анализа социального управления на основе использования присущих системе объективных закономерностей и тенденций, где целью выступает упорядочение организации системы, достижение оптимального функционирования и развития⁶.

Субъект и объект управления являются обязательными составляющими управленческой структуры. Под субъектом управления социологическая наука понимает лицо, группу лиц или специально созданный орган, являющийся носителем управленческого воздействия на социальный объект. Объекты управления – это различные отношения, которые можно типологизировать.

В структуре государственного механизма обычно можно выделить два типа управленческих связей – горизонтальные и вертикальные. Вертикальные связи образуют иерархическую соподчиненность, когда низовое звено управления находится в управленческой

¹ Аспирант Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

² См. об этом: Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства. Теоретический аспект. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Калужный Н.Н. Конституционно-правовое регулирование контрольных функций в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003 и др.

³ См.: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Росс. газ. 2006. 11 мая.

⁴ Государство – многомерное образование. Существуют многочисленные теории, научные доктрины, обосновывающие сущность современного государства. В данной статье используется достаточно распространенный в отечественной науке подход, согласно которому государство – это организация политической суверенной власти господствующей социальной группы, осуществляющая управление социальными, экономическими, политическими, духовными процессами жизни общества (см.: Теория государства и права. Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2004).

⁵ См.: Гулиев В.Е., Колесников А.В. Отчужденное государство. М. 1998; Левакин И.В. Современная российская государственность: проблемы переходного периода // Гос. и право. 2003. № 1. С. 5–12 и др.

⁶ Современное социальное управление руководствуется многими основополагающими принципами, из которых можно выделить следующие: 1) принцип взаимообусловленности целостности субъекта и объекта управления; 2) принцип законности системы управления организацией, фирмой, учреждением; 3) принцип обеспечения внутренней правовой регламентации создания, функционирования и развития фирмы (организации, учреждения и т.п.); 4) принцип организации руководства: в соответствии с ним решается вопрос – назначать или избирать руководителя; 5) принцип единства специализации и унификации процессов управления; 6) принцип многовариантности управленческих решений; 7) принцип обеспечения устойчивости системы по отношению к внешней среде; 8) принцип мобильности процесса управления; 9) принцип автоматизации управления; 10) принцип единства руководства и др.

зависимости от среднего звена, которое, в свою очередь, зависит от высшего управленческого звена.

Однако существуют связи, не носящие прямого вертикального характера⁷. Например, органы конституционного контроля в Российской Федерации не подчинены напрямую, то же можно сказать о контрольно-счетных органах. Федеральные структуры данных государственных органов решают вопросы, относящиеся к их компетенции, не вмешиваясь в компетенцию органов, находящихся в субъектах Федерации.

Деятельность государственных органов увязана с выполняемыми ими функциями. Их взаимообусловленность (функция порождает соответствующую структуру, а возникновение новой структуры неизбежно приводит к появлению новой функции) образует сложную и многогранную систему⁸.

Еще Гегель писал о том, что различные стороны государства образуют «различные власти, их функции и сферы деятельности...». Гегель полагал, что государственные функции власти не могут быть частной собственностью, а также писал: «...особенные функции и власти, и государства не имеют самостоятельной и прочной основы ни для себя, ни в особенной воле индивидов, а имеют свой последний корень в единстве государства в качестве их простой самости, составляют суверенитет государства»⁹.

Государственная власть персонифицируется в институциональной системе, совокупности институтов власти, государственном аппарате, государственных властных органах, правоохранительной системе, системе военных органов и т.д. Публичная власть включает в себя государственных служащих, чиновников, которые на материально-финансовой основе осуществляют профессионально властную, управленческую, правотворческую, правосудную, контрольную, военную, дипломатическую и иные виды деятельности.

При всем разнообразии мнений относительно разновидности функций власти нет оснований отрицать, что без осуществления экономической, социальной, духовно-информационной, политической и иных функций невозможно обеспечить стабильное существование государства. Государство, как и любая другая организованная система, в качестве одной из основных выполняет функцию управления. С помощью этой функции через соответствующие органы государство обеспечивает реализацию государственной власти. Контроль является обратной связью в системе управления, обеспечивая субъект управления информацией о состоянии объекта управления и способствуя выработке надлежащих управленческих решений. Следовательно, контрольно-надзорная функция власти, а она обычно реализуется властью законодательной (представительной) и независимыми контролируру-

ющими органами (счетные палаты, уполномоченные по правам человека и т.п.), должна иметь характер всеобъемлющий и постоянный.

Деятельность людей в государственно-организованном обществе объективно требует управления, в котором обычно выделяют три основных этапа:

– предварительное управление, которое заключается в выработке цели управления, прогнозировании, т.е. предвидении результатов развития, планировании; это система мер, необходимых для преодоления отклонения прогнозируемых итогов от намеченной цели; на этапе предварительного управления уже присутствуют элементы контроля, заключающиеся в обеспечении соответствия планов целям, оценке реальности и динамичности планов;

– оперативное управление, предусматривающее реализацию функций организации и мотивации (иногда говорят и о распорядительстве или руководстве как конкретной управленческой функции этого временного этапа процесса управления); содержательно данный этап предполагает формирование организационной структуры управления, специализацию различных структурных частей, делегирование полномочий на разные уровни управленческой вертикали и выбор соответствующих стимулов для исполнителей; контроль здесь также необходим для обеспечения стыковки при переходе от одного управленческого действия к следующему и замыкания всех действий на выработанный план и сформулированные цели;

– управление на заключительном этапе тесно взаимодействует с учетом и анализом. И учет, и анализ предоставляют ценный материал, но его надо соотносить с целями управления. Данную задачу решает контроль на заключительном этапе.

Как относительно обособленная часть социально-го управления контроль заключается:

– в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта предписаниям (нормативам);

– в выявлении результатов воздействия субъекта на объект;

– в определении допущенных отклонений и их оценке.

Контроль включает анализ причин отклонений, устранение негативных явлений, определяет способы воздействия на управляемый объект с целью преодоления отклонений¹⁰.

¹⁰ Существует ряд отличий контроля от учета и анализа: если учет и анализ отражают деятельность всей управляемой системы в целом, то контроль проводится строго целенаправленно. Учет заканчивается выдачей соответствующего значения измеряемой величины, анализ – исследованием явления, факторов и причин, их обусловивших. Контроль позволяет определить пути преодоления неблагоприятных воздействий. В процессе учета и анализа изучаются в основном количественные показатели. Контроль предполагает получение не только количественной, но и качественной информации. Учет и анализ связаны прежде всего с уже свершившимися фактами, контроль же в значительной части ориентирован на будущие события. Таким образом, контроль наряду с учетом и анализом является частью заключительного этапа управления. Однако ему присуща и определенная самостоятельность как функции управления.

⁷ Кроме того, в системе управления существуют линейные организационные структуры, функциональные организационные структуры управления, матричные и т.д.

⁸ Соответственно, можно выделить такие способы ведения социального контроля, как воспитание и социализация, когда субъекты сознательно принимают нормы, ценности, законы общества; принуждение, когда индивид или социальная группа отклоняются от норм, принятых в обществе; политическая, нравственная, юридическая, и др. формы ответственности.

⁹ Гегель Г.В.Ф. *Философия права*. М., 1990. С. 279–323.

Одним из основополагающих в управлении является принцип необходимого разнообразия, предусматривающий, что управляющая система должна обладать не меньшим разнообразием состояний, чем управляемая. Применительно к контрольной деятельности этот принцип можно изложить так: число функций контролирующих органов должно быть не меньше числа функций контролируемых объектов, а разнообразие знаний, умений и навыков контрольного аппарата должно быть не менее разнообразия знаний, умений и навыков работников, деятельность которых они проверяют, квалификация же контролеров должна быть аналогичной либо выше контролируемых¹¹.

Контрольно-надзорную деятельность следует рассматривать в качестве единой функции. Тем не менее контроль и надзор обладают некоторыми специфическими чертами. Так, контроль в научной литературе обычно характеризуется: возможностью вмешательства в деятельность контролируемого объекта; осуществлением оценки деятельности контролируемого объекта с точки зрения законности и целесообразности; нормативно закрепленной возможностью субъектов контроля непосредственно привлекать к ответственности правонарушителей.

Надзор характеризуется в качестве деятельности, где отсутствуют отношения подчиненности и субординации надзирающих органов с поднадзорными. Деятельность поднадзорного объекта оценивается исключительно с точки зрения законности. Вмешательство в деятельность поднадзорного органа не допускается – возможно реагирование в форме предупреждения, предостережения либо обращения в правоохранительные органы (прокуратуру, налоговую инспекцию и т.д.) или за разрешением дела – в суд. Должностные лица органов надзора не вправе непосредственно применять меры взыскания за допущенные нарушения законности и правопорядка.

Контроль принято рассматривать в широком и узком значениях. В широком смысле контроль – это совокупность политических, экономических и идеологических процессов и методов, призванных обеспечить стабильность общества и государственного строя, соблюдение социального порядка, влияние на массовое и индивидуальное сознание. В узком смысле контроль – это проверка исполнения решений вышестоящих организаций, соблюдения технических, экономических, организационных нормативов, выполнения плановых мероприятий (заданий), соблюдения трудовой дисциплины, правовых норм. Такой контроль присущ управленческому циклу и рассматривается в ряду функций управления¹².

Когда мы говорим о контроле как управленческой функции государственных органов, то априори предполагаем сочетание правовых и организационных

форм. Причем одни невозможны без других. Государственный контроль, даже если его целью ставятся экономические, культурные и прочие внеправовые цели, практически всегда сопряжен с оценкой контролируемым субъектом законности достижения результатов.

Такая форма деятельности государственных органов по обеспечению законности в научной литературе получила название “надзор”. Различают судебный, конституционный, прокурорский, административный, авторский и другие виды надзора.

Представляется, что надзор можно также рассматривать в двух аспектах: узком и широком. В узком, юридическом значении это – одна из форм деятельности государственных органов по соблюдению законности. В широком значении надзор неотделим от деятельности любых контрольных органов, которые имеют ряд полномочий, связанных с возможностью: дать подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении вскрытых недостатков; ставить перед компетентными инстанциями вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в обнаруженных нарушениях; непосредственно применять в ряде случаев меры государственного принуждения.

Контрольно-надзорную деятельность необходимо характеризовать в качестве неотъемлемой функции государственного аппарата, осуществляемой в основном государственными органами, обладающими соответствующей компетенцией. Эта функция по общему правилу осуществляется исключительно в пределах компетенции и процессуальном порядке, установленных законом или иным нормативным правовым актом. Она должна быть законной и объективной; осуществляться с привлечением к контрольно-надзорной деятельности заинтересованных субъектов – физических и юридических лиц, формы и порядок участия которых в подобной деятельности определяются соответствующим отраслевым законодательством. Контроль и надзор обязаны быть гласными, кроме случаев, требующих сохранения тайны, охраняемой законом. Результаты контрольно-надзорной деятельности должны быть соответствующим образом оформлены и, если не содержат материалов, составляющих секретную информацию, обнародованы.

Контрольно-надзорную деятельность можно представить в виде системы, которая включает в себя следующие блоки: *цели контроля; принципы контроля; методы контроля; процесс контроля.*

Цели контроля в государственно-организованном обществе характеризуют задачи господствующих социальных групп (хозяйственные, социальные, политико-правовые, идеологические). Конкретной целью контроля государственной власти выступает, в частности, задача эффективного использования ресурсов страны: материальных, финансовых, трудовых, научных и т.д.

Главное, что подчеркивают большинство исследователей обозначенного вопроса, контрольно-надзорную функцию нельзя рассматривать отдельно от прочих функций государственной власти.

Контрольно-надзорная функция реализуется в экономической, политической, социальной, духовной сферах общества и затрагивает многочисленные и разнообразные вопросы, касающиеся прав и свобод человека и гражданина; организации и проведения выборов (осуществления народовластия); финансово-эко-

¹¹ Выделяют функции целеполагания и целедостижения; административную; информационно-аналитическую; социальную; функции прогнозирования и планирования; мотивационно-стимулирующую корректирующую и т.д. (см.: Иванов В.Н. Основы социального управления. М., 2001; Пригожин А.И. Организация: системы и люди. М., 1983; Удальцова М.В. Социология управления. М., 2002 и др.).

¹² См.: Лукьяненко В.И. Общий контроль в системе государственной службы // Кадровый контроль в системе государственной службы. М., 2002. С. 178.

номической деятельности; глобальных проблем и вызовов современности; законности и правопорядка; обороноспособности и т.д. Такому предназначению контроля и надзора должны соответствовать структура контрольно-надзорных органов, их компетенция и полномочия.

Структура контрольно-надзорных органов взаимосвязана с направленностью контрольно-надзорной функции, где функция имеет свой объект (предмет), объектную направленность¹³.

Сущность контрольно-надзорной функции выявляется при анализе принципов, на которых она основана. Это и общие принципы функционирования государственного аппарата: народовластие, разделение властей, федерализм, гуманность, законность, профессионализм¹⁴, и специальные, например независимость контрольных органов, учет в контрольной деятельности разделения властей, приоритет предварительного контроля, приоритет финансового контроля, адекватная законотворческая деятельность, информационное, научное и кадровое обеспечение контроля, деполитизированность, гласность, узкая специализация, коллегиальность, наличие достаточных сил и средств для исполнения поставленных задач, ответственность, множественность контрольных органов и многие другие.

Что касается методов государственного контроля и надзора, то они всегда базируются на властной природе государства. “Контроль без власти, – писал В.И. Ленин, – есть пустейшая фраза... Для того, чтобы контролировать, нужно иметь власть”¹⁵. Властность проявляется в наличии у контрольно-надзорных органов следующих полномочий: проверять, т.е. вторгаться в деятельность контролируемого без его согласия¹⁶; давать подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания; ставить перед компетентными инстанциями вопрос о привлечении к ответственности виновных в нарушениях лиц; непосредственно применять в определенном законом ряде случаев меры государственного принуждения.

Помимо общих методов, которые присущи всем государственным органам, контрольно-надзорная функция имеет свои специфические, присущие только ей методы.

Например, среди них можно выделить следующие методы: ревизии, проверки, рассмотрение проектов финансовых планов, заявок, отчетов о финансово-хозяйственной деятельности; заслушивание докладов, информации должностных лиц; наблюдение, обследование, анализа, инвентаризации, сертификации, аттестации, лицензирования, регистрации и др.¹⁷. Суще-

ствуют и другие, достаточно глубоко исследованные методы. Однако несмотря на все разнообразие методов контроля и надзора, в целом они могут быть разделены на два направления: методы принуждения и убеждения, которые являются общими для контрольно-надзорной деятельности.

Вместе с тем нельзя понимать контрольно-надзорную деятельность исключительно как совокупность действий, состоящих в проверке и сравнении предписанных ситуаций с фактическими ситуациями, в констатации и доказательстве отклонения от обязательной нормы. Контрольно-надзорная деятельность, которая основывается только на проверке предписаний и на этом строит свою оценку вносит дезорганизацию в работу контролируемого объекта и тормозит рациональную деятельность предприятия или учреждения¹⁸.

Таким образом, контрольно-надзорную функцию нельзя рассматривать исключительно как репрессивную деятельность. Контроль должен прежде всего нести информационную нагрузку¹⁹.

В процедуре контроля выделяют три четко различных этапа: выработка стандартов и критериев, сопоставление с ними реальных результатов и принятие необходимых корректирующих действий. На каждом этапе реализуется комплекс различных мер²⁰.

Контроль и надзор составляют часть организационной динамики функции управления. На сегодняшний день не только прокуратура, органы конституционного контроля, другие традиционно существующие для этого государственные органы заняты в контрольно-надзорной процедуре, в ней задействованы все федеральные службы. В реализации государственной контрольно-надзорной функции в той или иной степени участвуют органы всех ветвей власти. В то же время существуют особые органы, для которых контроль и надзор есть основное направление деятельности. Одним из отличительных этих признаков органов является внешняя (вневедомственная) направленность их деятельности.

В Российской Федерации контрольно-надзорная функция присуща, прежде всего Президенту (президентский контроль). Институт президентского контроля является ведущим элементом государственного контроля, так как согласно положению ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент является гарантом Конституции РФ. В осуществлении контрольно-надзорной функции Президент принимает непосредственное личное участие либо косвенное – через специально создаваемые в его аппарате контрольно-надзорные органы

¹³ См.: Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности. М., 1998. С. 34; Проблемы теории государства и права. Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2002. С. 161.

¹⁴ Радько Т.Н. Механизм государства. Лекция. М., 2002. С. 43.

¹⁵ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 31. С. 345.

¹⁶ К примеру отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию или Счетной палате является уголовно-наказуемым деянием (ст. 287 УК РФ).

¹⁷ См., например: Финансовое право. Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2001. С. 134; Бюджетное право / Под ред. А.М. Никитина. М., 2001. С. 401; Административное право зарубежных стран / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М., 2003. С. 162 и др.

¹⁸ См.: Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление. М., 2007.

¹⁹ См.: Куракин А.В. Административно-правовые средства борьбы с коррупцией в системе государственной службы // Журнал рос. права. 2003. № 7. С. 84.

²⁰ Зачастую социальный контроль рассматривается исключительно как заключительная часть управленческого процесса. Контроль можно рассматривать как проверку и наблюдение эффективности выполнения управленческих решений, подведение результатов. Но контроль участвует также в обеспечении стабильности государства и общества, содействует обнаружению отклонений от заданных целей, способствует разработке активных мер по ликвидации случившихся отклонений.

общей компетенции. Таковым, в частности, является Главное контрольное управление Президента РФ.

Контрольно-надзорные полномочия Президента по обеспечению законности появляются в деятельности его полномочных представителей: в палатах парламента, федеральных округах, специальных представителях в субъектах Федерации и прочих государственных органах власти. Данные полномочия усматриваются в праве роспуска парламента и в какой-то степени, в праве использования "вето" в отношении законов, принимаемых Федеральным собранием РФ.

Кроме того, президентский контроль проявляется в праве Главы государства председательствовать на заседаниях правительства (п. "б" ст. 83 Конституции РФ), а также в непосредственном подчинении ему некоторых министров и т.д.

Контрольно-надзорные функции осуществляет также Федеральное Собрание РФ (парламентский контроль).

Пункт 2 ст. 2. Федерального закона от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" закрепляет в качестве целей парламентского расследования обеспечение палатами Федерального Собрания Российской Федерации контроля деятельности Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования²¹.

Кроме того, формами парламентского контроля являются:

- решение вопроса о доверии правительству;
- выдвижение обвинения (в предусмотренных Конституцией случаях) против Президента РФ для отрешения его от должности;
- запрос члена парламента (депутатский запрос);
- правительственный час – форма парламентского контроля, при которой члены правительства устно отвечают на поставленные вопросы;
- контроль парламента за исполнением государственного бюджета, напрямую или через образуемую им Счетную палату;
- специализированный контроль, заключающийся в наблюдении со стороны парламентских комитетов (комиссий) за деятельностью отдельных министерств и ведомств (парламентский контроль в сфере национальной обороны, осуществляемый, например, Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания РФ по обороне, Комиссией Государственной Думы Федерального Собрания РФ по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспече-

ние обороны и безопасности Российской Федерации, и др.).

Существенная часть контрольно-надзорной функции осуществляется различными органами исполнительной власти. В 2004 году была утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти. Была проведена специализация федеральных органов исполнительной власти и создана их новая типология. Появились федеральные службы, основной функцией которых являются государственный контроль и надзор.

Органы судебной власти осуществляют судебный контроль. Конституционный Суд РФ, как того требует ст. 125 Конституции, разрешает дела о соответствии Конституции РФ различных правовых актов (конституционный контроль). Кроме того, суды общей юрисдикции и конституционные суды субъектов Федерации, разрешая юридические дела, осуществляют функцию контроля и надзора за законностью и порядком.

Одной из важных форм осуществления рассматриваемой функции является прокурорский надзор. Основными правовыми актами, закрепляющими правовое положение прокуратуры в Российской Федерации, являются Конституция РФ (п. "е" ст.83; п. 3 ст. 102; ст. 129) и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации".

Прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, как это установлено ст. 1 Закона о прокуратуре, осуществляется от имени Российской Федерации. Суть данного положения заключается в том, что прокуратура призвана выполнять задачи, поставленные перед ней государством, представлять и защищать интересы граждан, общества и государства. Содержание прокурорского надзора, выражающегося в надзоре за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, свидетельствует о том, что этот вид государственной деятельности является особым и самостоятельным, поскольку не связан ни с одной ветвью (законодательной, исполнительной, судебной) власти.

Кроме вышеперечисленных государственных органов контрольно-надзорная функция выполняется органами, находящимися вне традиционной системы разделения властей: Центральным банком РФ, Счетной палатой РФ, счетными палатами субъектов РФ и некоторыми другими.

Основой осуществления контрольно-надзорной функции в нашей стране является Конституция РФ. Россия провозглашена социальным государством, и, следовательно, деятельность всего государственного механизма должна быть направлена на повышение благосостояния граждан. Контрольно-надзорная функция государства должна быть прежде всего направлена на снятие социальных противоречий. При этом проблема законности – приоритетная задача контрольно-надзорной деятельности всех уполномоченных на то государственных органов.

²¹ Основные положения, касающиеся процедуры парламентского расследования, устанавливаются указанным Федеральным законом.