

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

КОНТРОЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ: ПОНЯТИЕ, ФОРМЫ И ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ

А. В. Мартынов – доцент кафедры конституционного и административного права Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, кандидат юридических наук, доцент

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 системы¹.

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 является непременным 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.

По мнению представителей юридической науки Нижегородской области Т. К. Зарубицкой и И. А. Складова, 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 аппарат³. Контрольная деятельность (система проверок, плановые и внеплановые документальные ревизии, обследования, отчеты и информация исполнителей, рейды, смотры и т. п.) распространяется на хозяйственную жизнь и социально-культурное строительство, сферу производства и распределения, работу государственного аппарата. При этом к выбору, оценке и использованию форм контроля в практике подходят комплексно, системно, в зависимости от конкретных условий⁴.

¹ См.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). М., 1973. С. 240.

² Ленин В. И. Полное собрание сочинений. В 55 т. Т. 45. М., 1975. С. 16; Советское административное право (Общая и Особенная части). М., 1973. С. 261–262.

³ См.: Зарубицкая Т. К., Складов И. А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. Н. Новгород, 1993. С. 14.

⁴ См.: Советское административное право / под ред. Р. С. Павловского. Киев, 1986. С. 230–231.

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. Их разграничение проводится по объему деятельности и полномочиям. Содержание контроля значительно шире проверки исполнения, которая является 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.

Содержание проверки исполнения составляет 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, работниками⁵.

Кроме проверки исполнения, в зависимости от конкретных задач, форм, методов и субъектов контроля и их контрольных полномочий различаются следующие виды контроля в государственном управлении: партийный контроль; государственный контроль; народный контроль; общественный контроль⁶.

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, рассматривающих вопросы контрольной деятельности, выявляются различные, порой 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 виновных⁷.

По мнению ученого-теоретика С. Н. Назарова, проверочная деятельность, именуемая надзором и контролем, обладает следующими общими признаками: она осуществляется в отношении неподчиненных органов; носит вторичный характер по отношению к проверяемой деятельности; органы, ее осуществляющие, составляют систему, специально предназначенную для такой деятельности; предметом надзора и контроля является соблюдение требований законов, а также подзаконных нормативно-правовых актов; эта деятельность осуществляется в определенных отраслях (сферах); органы надзора и контроля наделены властными полномочиями.

В связи с этим С. Н. Назаров предлагает надзором называть деятельность специально созданных для ее профессионального осуществления органов государства (служб) в отношении не подчиненных им органов и лиц. Термин же «контроль» правомерно использовать для обозначения проверочной деятельности, осуществляемой в отношении подчиненных (подведомственных) структур и руководителей организаций (внутренний контроль)⁸.

Профессор Ю. А. Тихомиров 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 системой⁹.

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

⁵ См.: Советское административное право : учебник. М., 1985. С. 259–260.

⁶ См.: Административное право. Общая и Особенная части : учебник / под ред. А. П. Коренева. М., 1986. С. 257–258.

⁷ См.: Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве : монография. М., 2005. С. 51–60.

⁸ См.: Назаров С. Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 29–30.

⁹ См.: Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : монографический учебник. М., 2008. С. 362–369.

прав человека, создание благоприятных экологических условий и т. п. Формы государственного контроля многообразны и связаны с конституционными полномочиями органов и лиц, представляющих соответствующие ветви власти¹⁰.

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. Контроль – это процесс, обеспечивающий достижение системой поставленных целей и состоящий из трех основных элементов:

- установление стандартов деятельности системы, подлежащих проверке;
- сопоставление достигнутых результатов с ожидаемыми;
- корректировка управленческих процессов, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов¹¹.

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 реализации специальных органов и должностных лиц, способных оказать помощь контролируемым, устранить выявленные в их работе недостатки¹².

По утверждению государствоведа Е. В. Охотского, контроль осуществляется в форме инспектирования, оперативных и плановых ревизий, комиссионного изучения положения дел на местах и т. д. Контрольной деятельностью занимаются органы исполнительной власти, прокурорские структуры, судебные органы, аудиторы счетных палат, специальные инспекции, омбудсмены. Контрольные органы, как правило, не принимают каких-то окончательных решений. Они устанавливают факт на-

рушения принятого решения, на основе чего составляются соответствующие акты и протоколы. Затем следует обращение к президенту страны либо парламенту, правительству, министру или иным вышестоящим (по отношению к проверяемому объекту) органам. Нередко итоговые материалы контрольных проверок направляются в органы прокуратуры и МВД¹³.

Приведенный выше разброс мнений относительно сущности и содержания контроля позволяет нам сделать обоснованный вывод, 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.

Следует согласиться с профессором В. Е. Чиркиным, отмечающим, что в государствоведении, в юридической науке государственный контроль 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.

При этом такая 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 может быть наблюдение (мониторинг), проверка, ревизия, учет, лицензирование, сертификация, регистрация, сертификация, 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 как совокуп-

¹⁰ См.: *Права человека* : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2009. С. 381–409.

¹¹ См.: *Бровкина Н. Д.* Контроль и ревизия : учеб. пособие / под ред. М. В. Мельник. М., 2009. С. 6–7.

¹² См.: *Химичева О. В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства : монография. М., 2004. С. 30–31.

¹³ См.: *Охотский Е. В.* Государственное управление в современной России : учеб.-метод. комплекс. М., 2008. С. 132–133.

¹⁴ См.: *Чиркин В. Е.* Контрольная власть. М., 2008. С. 100.

ность действий, состоящих в проверке и сравнении предписанных ситуаций с фактическими ситуациями, заключается в констатации и доказательстве отклонения от обязательной нормы. Контрольным фактом является событие, в процессе которого нарушена норма. В протоколах контроля помещается лишь информация о «контрольных фактах», т. е. об отрицательных явлениях¹⁵. 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 других объектов управления. Таким образом, контрольная деятельность может иметь разносторонний характер, т. е. выявлять как отрицательные, так и положительные моменты 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.

Из данного рассуждения следует, что сущностью контрольной власти выступает 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. 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

Федерального Собрания Российской Федерации, осуществляющая контрольные полномочия в отношении Правительства Российской Федерации, относится к законодательной ветви власти), так и быть самостоятельными органами государственной власти (например, Президент Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации, Центральный банк России, Счетная палата Российской Федерации, 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 рассредоточенности¹⁷.

Действительно, как показывает практика, даже на примере Российского государства видно, что широкое использование контрольных полномочий Президентом Российской Федерации 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 органов 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.

При этом, по нашему мнению, наиважнейшее значение имеет установление форм осуществления контрольной власти.

В. Е. Чиркин предлагает выделять две формы осуществления контрольной деятельности: 1) контрольная деятельность по подчиненности; 2) контрольная деятельность, обращенная вовне, за пре-

¹⁵ См.: Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление : учебник. М., 2008. С. 454–455.

¹⁶ Чиркин В. Е. Контрольная власть. С. 150.

¹⁷ Там же. С. 151.

дела иерархической подчиненности; и две формы деятельности контрольной ветви государственной власти: 1) государственный контроль; 2) государственный надзор¹⁸.

Такая позиция вряд ли может быть нами одобрена по следующим причинам. Во-первых, выделение В. Е. Чиркиным первых двух форм контрольной деятельности является ошибочным. 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. При всей схожести ситуации В. Е. Чиркин не относит выделяемые учеными другие виды контроля к формам контрольной деятельности.

Во-вторых, как уже отмечалось в нашем диссертационном исследовании, а также профессором В. Е. Чиркиным, вряд ли можно говорить о единой ветви контрольной власти. Следовательно, не может идти речи о существовании контрольных и надзорных органов в рамках отдельной ветви государственной власти. Как тогда соотносить 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 нецелесообразно, так как не имеет логических путей для развития и исследования.

В. П. Беляев 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. П. Беляев особо отмеча-

ет, что данная классификация исчерпывающая, так как она согласуется с позициями других ученых²¹. 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 России²². На наш взгляд, это является в корне неверным и противоречит устоявшимся теоретическим разработкам ученых в области административного права.

Следует отметить, что формами контрольной власти являются, по сути, 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 компетенцию²³.

Заслуженный деятель науки Ю. Н. Старилов 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 заключает в себе совершение конкретными субъектами определенных

¹⁸ См.: Чиркин В. Е. Контрольная власть. С. 193–195.

¹⁹ Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 8.

²⁰ Там же.

²¹ См.: Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве. С. 65.

²² См., напр.: Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 46 ; Даев В. Г., Маршутков М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 42–43 ; 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 ; Маштакоева Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000. С. 65 ; Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003. С. 126 ; Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора ... С. 85 ; Шалунов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 79–85 ; и др.

²³ См.: Охотский Е. В. Государственное управление в современной России. С. 132–133.

действий, которые специфическим образом раскрывают содержание управленческой деятельности, самого управленческого воздействия²⁴.

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. Тем самым можно выделить следующие формы контрольной власти, исходя из субъектов, осуществляющих контрольную деятельность:

1) *парламентский контроль*. Он осуществляется Государственной Думой и Советом Федерации по отнесенным к их ведению вопросам и только в отношении Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации;

2) *контроль органов исполнительной власти*. Его осуществляют Правительство Российской Федерации, 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 Российской Федерации, так и в лице Администрации Президента Российской Федерации, в которую входят контролирующие органы (Главное контрольное управление) и контролируемые должностные лица (полномочные представители Президента Российской Федерации 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, имеет специализированный характер;

7) *финансовый контроль*. Его специфика заключается в том, что он осуществляется различны-

ми органами государственной власти, как относящимися к какой-либо ветви власти (Правительство Российской Федерации, 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 Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и Государственной Думой за ходом проведения выборов и референдумов на территории Российской Федерации;

9) *общественный контроль*. Он осуществляется в определенных сферах уполномоченными государством субъектами. 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 обеспечивается безопасность государства, общества и отдельных граждан, их благосостояние и благополучие.

В-четвертых, контрольная власть направлена на 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, в отношении которых они распространяются.

²⁴ См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право. В 2 ч. Ч. 2, кн. 2 : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж, 2001. С. 11.