А.М. Павликов,
соискатель кафедры национальной безопасности РАГС

КОНТРОЛЬ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Трудности развития современной России в социальной, экономической и политической областях среди прочих причин коренятся в неэффективности системы контроля органами исполнительной власти как федерального, так и регионального уровня. Контроль – одна из основных функций этих органов, выражающаяся в реализации своих полномочий по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных областях жизнедеятельности.

Как инструмент экономического и социального развития государства контроль есть сложное и многостороннее явление. Его значение особенно возрастает сегодня, когда в условиях реформирования системы государственной власти стране приходится решать сложнейшие задачи.

Термин «контроль» появился несколько столетий назад и происходит от французского «contrcrole» («список, ведущийся в двух экземплярах»), от него произошло слово «controle», означающее «проверку чего-либо, например, выполнения законов, планов, решений», а также «наблюдение с целью проверки; учреждение, контролирующее чью-либо деятельность»[1]. Те, кто занимается такой деятельностью, назывались контролерами. В словаре В. Даля под контролем понимается «учет, проверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся проверкою отчетов»[2]. С. Ожегов трактует контроль как «проверку, наблюдение с целью проверки»[3]. В словаре русского языка под редакцией А. Евгеньевой контроль понимается как проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора[4].

Филологическое толкование терминов «контроль» и «надзор» недостаточно проясняет их сущностm. Налицо смысловое совпадение

[1] Большая Советская энциклопедия. М., 1973. Т. 13. С. 70; Словарь русского языка. М., 1958. Т. 2. С. 122.

[2] *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т.2. М., 1955. С. 153.

[3] *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1984. С. 816.

[4] См.: Словарь русского языка: В 4 т. / Гл. ред. А.П. Евгеньева. Т. 2. М., 1982. С. 114.

данных терминов, суть которых выражают в основном, используя слова «проверка» и «наблюдение». Во всех этих понятиях выделяется главное в контрольной деятельности – проверка, т. е. деятельность организующего характера, состоящая в обследовании, выяснении, получении информации. Но контроль – не только проверка, но и наблюдение с целью проверки, т. е. не только активная деятельность, направленная на выяснение каких-либо результатов, но и деятельность во многом пассивная, состоящая в слежении, изучении.

В этой связи теоретическую и практическую значимость представляет вопрос о соотношении понятий контроль и надзор. Одни ученые считают, что надзор есть разновидность контроля, так называемый суженный контроль (Д. Бахрах, П. Шорина, В. Пронина, М. Студеникина), другие выделяют надзорную деятельность как самостоятельную (Ф. Разаренов, Р.Д енисов, А. Кармолицкий, А. Дмитриев), третьи вообще не разделяют контроль с надзором, смешивая эти два понятия (С. Босхолов, В. Лебединский, Ю. Каленов). Наиболее продуктивными, полагаем, являются мнения тех ученых, которые отстаивают две первые точки зрения. Их содержание позволяет выделить общие элементы каждого в отдельности способа обеспечения законности.

При обращении к действующему законодательству выясняется, что и законодатель далеко не во всех случаях проводит четкую границу между контролем и надзором. Лишь в одном случае он определился с использованием этих терминов, закрепляя правовой статус органов прокуратуры. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[1] федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, являются федеральные службы, которые могут выполнять специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Выделяют федеральные службы, в названии которых упоминаются контрольные полномочия, например, Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю. Но чаще в названии служб выделяют надзорные полномочия – Федеральные службы: по надзору в сфере здравоохранения и социального развития; по надзору в сфере образования и науки; по надзору в сфере природопользования и т. д.

Отсутствие четкого разграничения контроля и надзора на законодательном уровне обусловливает наличие различных подходов в

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

определении данных терминов и в научных кругах. Точки зрения ученых существенно различаются, нередко одна деятельность может называться как контролем, так и надзором. В этой связи остановимся на имеющихся в литературе точках зрения и на основе их анализа выделим элементы, характеризующие контроль.

В теории административного права выделяется вид контроля, рассчитанный на наблюдение за правомерностью действий таких участников общественных отношений, которые не связаны с контролирующими органами организационной подчиненностью. Этот вид часто называют надзором. Однако данного признака явно недостаточно, ибо названная черта присуща и надведомственному контролю органов исполнительной власти.

В научной литературе наблюдается различие во взглядах на сущность административного надзора и его места среди других способов обеспечения законности в государственном управлении. По мнению одних, административный надзор является разновидностью надведометвенного контроля (Д. Бахрах, Ю. Козлов, М. Студеникина, Е. Шорина), другие (Р. Денисов, А. Дмитриев, А. Никонов, Л. Прозоров, Ф. Разаренов) утверждают, что административный надзор является самостоятельным видом государственной надзорной деятельности, третьи (С. Березовская, Л. Николаева, В. Рохлин) считают, что органы управления не обладают надзорными функциями. Таким образом, проблема разграничения контроля и надзора имеет свое продолжение и среди ученых-юристов.

Административный контроль имеет особенности, которые позволяют обособить его от надзорной деятельности органов исполнительной власти. Предметно-целевая направленность контрольной деятельности служб и министерств с полномочиями надведомственного характера характеризуется значительной широтой, причем подведомственный контроль этих органов не является их главной функцией. Ведущее значение надведомственного контроля – координация и функциональное регулирование по профилю своей сферы деятельности. При этом используются средства административного принуждения в основном предупредительного и пресекательного, но не наказательного характера.

Административный надзор является специальным видом правоохранительной деятельности органов исполнительной власти. Сами по себе надзорные функции не появляются, в то время как контрольные функции – непременный атрибут компетенции любого органа госуправления. Надзорные функции носят специальный характер, поскольку административный надзор состоит в осуществлении наблюдения за исполнением не всего комплекса правовых актов, а лишь ряда специальных правил, норм, устанавливаемых федеральными

законами, Указами Президента РФ, Постановлениями Правительства РФ, ведомственными нормативными актами.

Таким образом, сущность контроля заключается: а) в наблюдении за функционированием подконтрольных объектов, получении объективной информации о выполнении ими правил и поручений, их состоянии; б) в возможности вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого (объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности); в) в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности; г) в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям; д) в самостоятельном принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности.

В отечественной литературе выделяют и другие аспекты контроля и надзора: их считают стадией управленческого цикла[1]; формой обратной связи; способом обеспечения законности и дисциплины; процессом, обеспечивающим достижение целей организации.

Имеет место и взгляд на контрольно-надзорную деятельность как на способ обеспечения законности и дисциплины в управлении. Едва ли не первое упоминание о такой разновидности обеспечения законности управления можно встретить в трудах русского ученого-государствоведа Н.М.Коркунова, который различал четыре крупных проблемы управления: верховное управление, подчиненное управление, самоуправление и обеспечение законности управления. В верховном управлении все проявления власти имеют дискреционный (от лат. *discretio* – решение вопросов по собственному усмотрению) характер, в подчинении – общим правилом является подзаконная деятельность, а дискреционная служит лишь исключением[2].

При всем разнообразии конкретных формулировок в обобщенном виде взгляд на контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в управлении сводится к тому, что уполномоченные госорганы, органы местного самоуправления и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не допущены ли в деятельности подконтрольных органов и должностных лиц отклонения от законности. При выявлении отклонений принимают действия по их устранению, восстановлению нарушенных прав, привлечению виновных к установленной ответственности, принимают профилактические меры к предотвращению нарушений законности и дисциплины.

Главным в социальном назначении госконтроля, основной его целью как функции госуправления является недопущение отклоне-

[1] См.: *Атаманчук Г.В.* Управление – фактор развития. М., 2002. С. 47.

[2] См.: *Коркунов Н.* Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная. Изд. шестое. СПб, 1909. С. 47.

ний поведения объекта управления от заданных правовыми нормами правил и нормативов. Ведь для того чтобы эффективно управлять в интересах общества, государство должно знать результаты своего управленческого воздействия на объекты управления. Получение таких знаний может обеспечить только контроль. В свою очередь, только получив такие знания, можно провести соответствующую корректировку управленческой системы.

Реальный (а не формальный) контроль осуществим лишь в системах управления (взаимосвязанных субъектах и объектах), где установлены объектные и субъектные «обратные связи» и есть желание субъектов управления использовать их в целях совершенствования управленческой деятельности»[1]. Эти принципы используются в системе производственного управления, но они применимы и для госуправления, так как носят всеобщий характер. Игнорирование принципов контроля и надзора приводит к тому, что в целом снижаются результаты работы коллектива органа госвласти. В то же время надо учитывать, что контроль и надзор не панацея от безответственности и неспособности эффективно управлять.

Контроль – не чрезвычайная мера, а часть управленческой деятельности, составным элементом которой являются: выработка и принятие решений; организация их выполнения; проверка результатов деятельности аппарата управления. Эффективность контроля проявляется в результате сложного взаимодействия различных факторов, среди которых доминирующее положение занимают человеческий и социально-экономический. Контроль должен быть: позитивной, объективно необходимой функцией управления, а не средством давления; постоянно увязан с другими функциями управления – как внешним, так и внутренним.

Внешний контроль осуществляется: законодательными органами над исполнительной властью через механизм разделения властей, законодательное определение задач и границ исполнительной власти, что позволяет контролировать ее на предмет возможных злоупотреблений; судами, что обеспечивает правовой контроль за деятельностью госслужбы; непосредственно гражданами (общественный контроль), для осуществления которого необходимо привлечь к работе с населением СМИ в целях разъяснения сути и необходимости принимаемых решений и улучшения информированности населения о деятельности органов власти.

Внутренний контроль осуществляется внутри самой системы исполнительной власти на основе профессиональных и этических стандартов, административных норм и правил. Результаты деятель-

[1] *Атаманчук Г.В.* Управление – фактор развития. М., 2002. С. 125.

ности системы контроля должны превышать затраты на ее функционирование. Если контроль стоит больше, чем он дает для достижения целей, и не улучшает состояния дел, то такую систему контроля стоит пересмотреть.

Система контроля в органах исполнительной власти довольно сложна. Ее можно определить как совокупность взаимосвязанных и взаимосогласованных приемов в процессе организаторской работы всех контрольных подразделений. Данная система включает в себя определенный порядок подготовки решений (постановлений), промежуточной проверки исполнения, самокорреляцию после получения обратной связи и подведение итогов реализации решений (постановлений).

Таким образом, контрольные органы являются самостоятельными структурно-функциональными элементами в системе исполнительной власти РФ. Реализация принципа разделения властей в РФ обусловлена наличием, помимо законодательной, исполнительной и судебной ветвей, еще и президентской и контрольной ветвями власти. Основные ветви власти не исключают существования иных функционально самостоятельных правовых институтов, наличие которых объясняется реалиями государственно-правовой жизни, усложнением и дифференциацией направлений государственной деятельности. В этой связи принцип разделения властей должен распространяться на всех без исключения носителей госвласти, не ограничиваясь установлением основ взаимодействия строго фиксированного числа субъектов.

Каждый орган власти имеет свое функциональное назначение и действует в рамках установленных полномочий. Конституция Российской Федерации в ст. 10 определяет, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Это не подразумевает наличия каких-либо иных ветвей власти, кроме трех перечисленных. Часть 1 ст. 11 Конституции поручает осуществление государственной власти также исчерпывающему перечню федеральных органов: Президенту, Федеральному Собранию, Правительству, судам РФ. При этом из числа носителей государственной власти исключаются все иные органы, не названные в ст. 11 Конституции (в частности, органы прокуратуры, Уполномоченный по правам человека, Счетная палата, Центральный Банк, Центральная избирательная комиссия РФ и система избирательных комиссий)[1]. Это в первую очередь касается контроль-

[1] В науке конституционного права, а также в конституциях отдельных зарубежных стран выделяются самостоятельные контрольная, денежно-кредитная и учредительная ветви власти. См., например: *Чиркин В.Е.* Конституционное пра-

ных органов государственной власти. Выделение в механизме государства специальных органов, осуществляющих контрольные функции, затруднено тем, что контроль как одну из функций государства осуществляют в той или иной мере практически все госорганы. В контроле необходимо участие всех властных структур государства: Президента, Федерального Собрания, Правительства РФ, министерств, органов исполнительной власти на уровне субъектов Федерации.

В настоящее время внимание федеральной власти направлено на усиление президентского контроля. Это связано с тем, что в соответствии со ст. 80 Конституции РФ президент является главой государства. Он обладает широким кругом полномочий: является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина; принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и т. д.

Президент России нуждается в органе, который помогал бы ему отслеживать реализацию его политических установок, осуществлять мониторинг исполнения законов и издаваемых им указов и распоряжений. Президент осуществляет контроль и надзор через подразделения Администрации Президента методом подбора и расстановки кадров федеральных органов исполнительной власти. Контрольное управление Президента Российской Федерации – самостоятельное подразделение Администрации Президента, его основной задачей является контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента[1].

Таким образом, контроль – одно из направлений деятельности и базовый принцип организации и функционирования органов исполнительной власти. Административный контроль в единой системе власти в РФ является институтом верховенства закона и формой ре-

---

во: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 246–247; *Столяренко В.М.* Центральный банк как орган государственной власти. М., 1999. С. 43.

[1] См.: Указ Президента Российской федерации от 8 июня 2004 г. «Об утверждении положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 24. Ст. 2395.

ализации конституционного принципа верховенства федеральных законов на территории страны; контрольно-надзорные полномочия основываются на федеральных законах, федеральных подзаконных актах, законах субъектов Федерации. Контрольная деятельность органов исполнительной власти выражает федеральную государственную политику и способствует стабильности развития общества.