

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В ПЕРИОД ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Е. Е. Тонков
С. В. Масалытина

*Белгородский
государственный
университет*

e-mail: etonkov@bsu.edu.ru

В статье обосновывается необходимость совершенствования контрольной функции государства в период экономического кризиса, рассматривается классификация различных форм контрольной деятельности, соотношение контроля и надзора, показана роль гражданского общества при осуществлении государством контрольных полномочий.

Ключевые слова: государство; кризис; контроль; управление; функция; правовое регулирование; гражданское общество.

По прогнозам независимых специалистов последствия мирового финансового кризиса в ближайшие несколько лет не только будут отражаться негативным образом на отечественной экономике, но и определять наши приоритеты в развитии общественных отношений. Совершенно очевидно, что кризис носит системный характер и достаточно быстро проник во все области человеческого бытия, включая и наше мышление, вследствие чего неожиданно обрел общеполитическое звучание.

Разобраться в хитросплетениях системного кризиса можно, пожалуй, только с помощью системного подхода. Среди его принципов обычно выделяют структурность (система состоит из определенных элементов), рассмотрение структурных элементов в качестве самостоятельных систем (подсистем), целостность (несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее элементов), взаимозависимость системы и среды, множественность описания¹.

При всем различии в осуществлении государственной деятельности в различных субъектах федерации и на федеральном уровне можно говорить об общих (системных) проблемах, обострившихся в период кризиса:

- узковедомственный и отраслевой подход в работе с населением;
- информационная недостаточность о федеральных и региональных проектах и программах государственной деятельности по выходу из кризиса в субъектах РФ;
- разобщенность и отсутствие общих подходов органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- несоординированность деятельности различных федеральных ведомств;
- отсутствие государственно-национальной идеологии воспитания и социального развития молодежи;
- недостаточный фактический статус и полномочия депутатских комиссий по сравнению с органами исполнительной власти;
- отсутствие реальных государственных и муниципальных социальных нормативов и стандартов социальной поддержки населения в период кризиса;
- слабость государственного контроля за расходованием бюджетных ассигнований и фактической реализацией национальных программ и проектов в субъектах федерации.

Несовершенство осуществления контрольных полномочий со стороны государственных (федеральных и региональных) органов, муниципальных органов зависит от ряда факторов: поиска и создания оптимальной модели управления, интеллектуального и кадрового потенциала, информационного обеспечения, ресурсов бюджетного финансирования, материально-технической базы.

Обязательным условием эффективности государственной контрольной деятельности является активная фактическая поддержка руководством субъектов РФ и муниципальных образований федерального курса на стабилизацию и выход из кризиса.

¹ Садовский В.Н. Основания общей теории систем: логико-методологический анализ. – М., 1974. – С. 464.



Это тем более необходимо, что субъектность населения в реальной поддержке государственной воли противодействия кризису крайне низка.

Аргументы руководителей субъектов Федерации о трудностях в связи с ограниченностью бюджетных возможностей нельзя признать состоятельными, ибо в нашей стране финансовых средств никогда не бывает достаточно. Следует поэтому приводить в движение имеющиеся ресурсы, комбинируя их применение с учетом приоритетов, осуществлять так называемый «бюджетный передел», тем более, что решать свои личные проблемы даже в период кризиса большинство глав субъектов Федерации научились вполне успешно, о чем свидетельствуют публикации в средствах массовой информации. Десять майских (2009 г.) тезисов от Президента, изложенных в Бюджетном послании, помогут подготовить новый трехлетний бюджет на 2010-2012 гг.

На самом деле пока государству не удалось мобилизовать общество в интересах эффективного противодействия кризису. Организационно-штатные перемены в ряде федеральных ведомств и отдельных субъектах Федерации, попытки минимизации коррупционных проявлений вовсе не означают действительного изменения ситуации. Социальные проблемы для большинства людей не только не разрешаются, но и нарастают.

Для любого общества, независимо от степени его развития, характерны разногласия, которые затрагивают принципиальные стороны, проблемы жизнедеятельности государства. Их конструктивное разрешение выводит общество на новый, более высокий и эффективный уровень развития, а при определенных условиях кризис в обществе может выполнять интегративную функцию, способствовать сплочению населения, стимулировать наиболее эффективный выход из проблемной ситуации.

Анализ теоретических проблем развития и совершенствования юридических форм государственной деятельности в условиях кризиса позволяет говорить о том, что сущность всех форм деятельности государства, в том числе и контрольной, основана на предписаниях права и всегда влечет наступление определенных правовых последствий.

Как справедливо обращает внимание И.Н. Барциц, «одно из важнейших направлений совершенствования системы и структуры исполнительной власти – развитие механизмов государственного контроля и надзора с акцентом на внедрение особых механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти»².

Вопросам совершенствования государственного контроля уделено особое внимание в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах³.

Наибольшее распространение в юридической литературе получила классификация видов осуществления контрольной функции государства по субъекту контроля в зависимости от его природы, роли и места в системе управления.

Некоторые авторы различают следующие основные виды контроля по субъектам, осуществляющим контрольные функции⁴: государство, общественные организации (в том числе самодеятельные), трудовые коллективы, граждане как частные лица. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что по субъектам контроль подразделяется на такие основные виды, как *государственный* и *общественный*, которые относятся к разновидностям социального контроля (в широком его понимании).

В свою очередь, государственный контроль в зависимости от властных признаков субъекта контроля может дифференцироваться как контроль, осуществляемый соответственно органами законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей.

Одновременно, в зависимости от особенностей субъекта, в более развернутом (узком) понимании, контроль можно разделить на следующие виды:

- государственный;
- муниципальный;
- общественный (гражданский);
- контроль негосударственных (частных) структур.

² Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М., 2008. – С. 49.

³ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг.: распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

⁴ Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М., 1981. – С. 43.



А.И. Рябко рассматривает государственный контроль как разновидность социального контроля и определяет его следующие признаки: объективность, научность, оптимальность, непрерывность, оперативность и властность⁵.

Юридическая форма контрольной деятельности осуществляется субъектами (органы, их подразделения, должностные лица), относящимися к государственным органам, организациям, учреждениям, а также муниципальными органами представительной власти (дума совет, комитет) и исполнительной власти (глава администрации, мэр, староста).

Государственный контроль, как и контроль вообще, по объектам контроля, их положению в организационно-управленческой системе подразделяется на *внутренний* (ведомственный, внутриведомственный) и *внешний* (вневедомственный, надведомственный, межведомственный) виды контроля. Эффективность контроля зависит от его направленности, систематичности и объема.

Контроль включает в себя две группы отношений:

- Оценка соответствия или несоответствия определенного состояния контролируемого объекта требуемым показателям;
- Выявление ошибок в управленческой деятельности и подготовка предложений по их исправлению.

Общественному контролю⁶ отводится значимая роль в обеспечении законности в стране, в своевременном и должном рассмотрении обращений граждан, а также в обжаловании принятых государственными органами решений⁷.

В.С. Пронина выделяет следующие виды контроля:

- ведомственный контроль, являющийся функцией, частью самой межотраслевой управленческой деятельности госорганов;
- надведомственный контроль как межотраслевое инспектирование или государственный надзор за выполнением части функций министерств и ведомств с комплексом правоохранительных полномочий;
- внутриведомственный контроль как часть деятельности органа по управлению системой⁸.

Контрольная форма государственной деятельности предусматривает непосредственную и конечную цели. При этом непосредственной целью контроля является выявление, предупреждение и пресечение субъектами общественных отношений (контроля) установленных требований нормативных правовых актов (правил), стандартов по качеству изготавливаемой продукции или оказываемых услуг.

Конечная цель контроля, по мнению А.П. Гуляева, совпадает с теми целями, которые преследует само правовое и организационное регулирование деятельности, поведения и стандартов, которые призваны оградить личность, общество и государство от различных негативных последствий в результате той или иной деятельности обеспечить их безопасность, законные интересы, права и свободы субъектов общественных отношений⁹.

Достижение поставленной цели является содержанием управленческой деятельности вообще, включая и контрольную.

Контрольная форма корреспондируется с предложенной нами в предыдущих работах правоуправленческой формой государственной деятельности. Соотношение между ними – это не простое соотношение между целым и частью, поскольку контроль нередко рассматривается как часть (элемент) управления (управленческой деятельности). Однако контрольная форма является самостоятельной и обособленной формой осуществления государственных функций, так как опосредована иной целью и другими задачами.

⁵ См.: Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы (Вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – С. 66–69.

⁶ См.: Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930; О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 148; О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

⁷ См.: Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. // ВВС РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

⁸ См.: Пронина В. С. Конституционный статус органов межотраслевого управления. – М., 1981. – С. 104.

⁹ См.: Гуляев А. П. Контролирующие органы и организации России. – М., 2000. – С. 7.



Если целью управления является получение запланированного результата субъектом управления, то цель контроля – состояние и поведение субъекта управления и одновременно объекта контроля по реализации им требований нормативных правовых актов, принятых решений. Контрольная форма решает задачу контролируемости состояния и поведения объектов контроля (например, органов исполнительной власти) в соответствии с установленными требованиями нормативных правовых актов, принятых решений.

Принцип контроля можно определить как общепризнанное правило действия субъектов контроля в определенных контрольных ситуациях. Данное понятие воплощает экономические, социальные и другие закономерности сферы контроля и в то же время определяет строгие требования, согласно которым формируется и функционирует система государственного контроля в общей системе государственной власти.

Принцип контроля является конкретизацией характерных особенностей, места и роли контроля в системе управления, он основывается на закономерностях управления и контроля и служит предметным и индивидуальным выражением контрольного действия.

По мнению Е.А. Кочерина, принцип контроля может выражать действие всех или нескольких закономерностей, а также одной из них¹⁰. Это касается осуществления и государственного контроля.

Контрольная форма решает свои задачи исключительно в пределах и порядке, установленном законом или иным нормативно-правовым актом и на основе равенства контролеров и контролируемых перед законом. К субъектам ее осуществления относятся государственные органы, их подразделения, должностные лица, которые уполномочены нормативными правовыми актами осуществлять в своей деятельности контрольные полномочия.

Понятие «контролирующий орган» не имеет юридического (правового) определения. Понятие «контролирующие органы» в сжатой форме выражает и обозначает совокупность таких органов власти, которые наделены контрольными функциями. Вместе с тем в нормативных правовых актах и юридической литературе, наряду с понятием «контролирующие органы», употребляется понятие «контрольные органы»¹¹.

Наличие у субъекта контроля определенной контрольной функции или функций определяет его компетентность. Компетенция субъекта контроля устанавливается его административно-правовым статусом, наличием определенных функций, функциональных обязанностей у юридических и физических лиц. Полномочия, таким образом, составляют правовой инструмент, без которого невозможно осуществление контрольных функций.

В современной научной литературе к контролирующим органам (субъектам контроля) в ряде случаев относят правоохранительные органы. В части, касающейся отличия понятий «контрольные органы» и «правоохранительные органы», следует отметить, что правоохранительные органы нормативными правовыми актами наделены полномочиями и функциями, которые определяют их особый правовой статус и выделяют их в общей категории органов государственной власти.

Правоохранительные органы реализуют исполнительные функции и властные полномочия преимущественно юрисдикционные, в том числе по принудительному восстановлению прав, привлечению преступников и иных правонарушителей к установленным в законах видам ответственности. Деятельность правоохранительных органов направлена преимущественно на защиту от конкретных посягательств на права, свободы и законные интересы субъектов общественных отношений (личности, общества и государства), на восстановление их нарушенных прав.

Контрольные полномочия активно реализуются органами исполнительной власти, что обусловлено необходимостью проверки исполнения принимаемых решений. Контрольная функция Правительства РФ определена в статьях 4 и 12 Закона о Правительстве и предопределяет его возможности по отмене актов федеральных органов исполнительной власти.

Объект и предмет как категории контрольной формы государственной деятельности соотносятся между собой как общее и частное (особенное). На практике нижестоящий

¹⁰ Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. – М., 2000. – С. 14.

¹¹ См.: Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. – 1998. – № 8.



субъект управления есть одновременно объект контроля для вышестоящего. К тому же на один подконтрольный объект (субъект управления) чаще всего воздействуют несколько субъектов управления (контроля), имеющих между собой определенные взаимосвязи. Отсюда не редко на практике осуществляется дублирующее воздействие субъектов управления и контроля на объекты контроля, что может негативно сказываться на эффективности управленческой и контрольной деятельности, нерациональном использовании ресурсов, выделенных для осуществления управления и контрольной работы.

Объекты контроля, как и субъекты контроля, определяются нормативными правовыми актами.

Определение объектов контроля (направлений контрольной деятельности) связано непосредственно с целями контроля. В соответствии с целями контроля можно определить и основные объекты контрольной работы, под которыми следует понимать определенные общественные отношения, связанные с деятельностью по выполнению предписаний нормативных правовых актов, установленных правил, обязанностей (требований).

Выделяют три основных специфических объекта юридической контрольной формы государственной деятельности:

- соблюдение установленных нормативными правовыми актами требований и правил (порядка) осуществления того или иного вида деятельности.
- соблюдение установленных стандартов по качеству и свойствам товаров и услуг, а также соответствие товаров (услуг) объявленным (установленным) их свойствам.
- соблюдение физическими и юридическими лицами определенных обязанностей, возложенных на них нормативными правовыми актами.

Таким образом, юридическая форма государственного контроля – это способ осуществления контрольной деятельности, её практическая реализация, осуществляемая в пределах предоставленных государственным контрольным, органам полномочий, базирующаяся на соответствующих принципах и применяющаяся для достижения поставленных целей с наибольшей степенью результативности контрольной деятельности.

Методы и средства, применяемые при проведении контроля, могут быть различными. К ним относятся все виды проверок, а также контроль, осуществляемый в форме ревизии, инспектирования, надзора, аудита. У всех перечисленных форм контроля есть свои особенности, которые сказываются при проведении различных контрольных мероприятий.

Сущность контроля заключается в проверке соответствия результатов заданным параметрам, его целям, а содержание – в том, что уполномоченные органы и лица, используя организационно-правовые способы и средства, в рамках компетенции выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных объектов нормативным предписаниям и нормативно-правовым актам, поставленным перед ними задачам; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, степень отклонения от поставленных целей, запланированных способов и результатов и непосредственно принимают меры по их устранению и привлечению к ответственности виновных.

Для полноты рассмотрения контрольной юридической формы государственной деятельности необходимо отметить, что в законодательстве наряду с понятием «контроль» употребляется термин «надзор».

В.П. Беляев считает, что «надзор – это автономная форма юридической деятельности управомоченных субъектов, заключающаяся в совершении ими в соответствии со своей компетенцией юридически значимых действий по разрешению на поднадзорных объектах в строгом соответствии с законом конкретных юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения и укрепления законности и правопорядка, предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения прав и свобод граждан и охраняемых законом прав и интересов общества и государства»¹².

Нормативно вопрос о разграничении этих понятий не решен. В классическом виде надзор как самостоятельный вид контрольной деятельности представлен в виде прокурорского надзора, который реализуется в деятельности специально уполномоченных

¹² Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: Вопросы теории и практики: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 17.



должностных лиц – прокуроров по обеспечению точного исполнения и единообразного применения законов всеми государственными и общественными образованиями путем выявления и своевременного устранения нарушений законности, привлечения виновных к установленной законом ответственности.

Надзор прокуратуры за исполнением законодательства осуществляется в строгом соответствии с федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Другие же органы контроля, которые также именуются в законодательстве надзорными, помимо контрольной функции наделены полномочиями по выдаче соответствующих разрешений, установлению нормативов, правил, что на наш взгляд, ничем не отличает их от аналогичных органов государственного контроля.

В.П. Беляев считает, что в России прокуратура учреждалась исключительно как орган надзора, а «наделение ее другими функциями всегда происходило за счет уменьшения (сужения и т.п.) именно надзорных полномочий, что противоречит сущности надзорного органа и негативным образом сказывается на состоянии законности; в перспективе прокуратура должна быть освобождена от несвойственных ей полномочий и выполнять только надзорную функцию»¹³.

Мы полагаем, тем не менее, что будет логично соотносить понятия «контроль» и «надзор» как соотношение общего и частного. Сущность надзора заключается в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также в их предупреждении. Содержание надзора составляет основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законов в целях обеспечения верховенства закона и единства законности, обеспечения конституционных прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства.

Поэтому надзор, на наш взгляд, по своему содержанию более узкое понятие, чем контроль и является его разновидностью. Контроль в виде надзора ведется специальными государственными органами, в чью компетенцию входит осуществление надзора. Надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти отличается от других видов контроля, например, проверки, инспектирования.

Надзор ведется постоянно специальными государственными органами за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений действующих норм права. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта определяется с точки зрения законности, а не целесообразности или рациональности.

Прокурорский надзор и судебный контроль представляют собой две взаимосвязанные системы, входящие в контрольную форму деятельности государства. Органы прокуратуры реализуют свои контрольные функции в форме надзора за исполнением законов Российской Федерации, органы суда – контроля за судебными решениями. Правосудие при этом не подменяет прокурорский надзор за законностью, а судебная система не выполняет надзорные функции прокуратуры. К ведению прокуратуры законодательно отнесены полномочия по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина коммерческими и некоммерческими организациями, исполнением ими законов и законностью издаваемых ими актов.

Расширив правовые основания осуществления судебной власти в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны Конституции и законности, законодатель сохранил единую централизованную систему прокурорского надзора за исполнением законов органами власти, управления и контроля.

Различают два вида надзора: прокурорский и административный. Административный надзор, как уже отмечалось, широко применяется различными федеральными органами исполнительной власти, именуемыми федеральными службами. Такие службы в своих названиях содержат слово «надзор». Например, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральная служба по надзору в сфере образования и др.

Прокурорский и административный надзор являются видами государственной надзорной деятельности, они направлены на обеспечение законности и дисциплины.

¹³ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: Вопросы теории и практики: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 17.



Административный надзор направлен на строгое и точное исполнение органами власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами нормативных правовых актов, общеобязательных правил, имеющих важное значение для личности, общества и государства.

Цель надзора – выявление нарушений законности, требований нормативных правовых актов. При этом оценка деятельности поднадзорного органа, как уже отмечалось, дается строго с точки зрения действующего законодательства, а не с точки зрения субъективных факторов, например, с точки зрения целесообразности, что допустимо для такой формы контроля, как проверка.

При осуществлении общенадзорной деятельности прокурор вправе проверять законность и обоснованность административного задержания граждан и применения соответствующими государственными органами и должностными лицами мер воздействия за административные правонарушения. В случае признания задержания незаконным или необоснованным прокурор своим постановлением освобождает задержанного несудебными органами. Если же прокурор признает незаконным административное задержание, произведенное судом, он вправе опротестовать решение суда.

Прокурор приносит протест на противоречащий закону либо нарушающий права человека и гражданина правовой акт в орган местного самоуправления или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган местного самоуправления данного муниципального образования, либо обращается в суд. При этом может быть опротестован как нормативный, так и индивидуальный правовой акт.

Понятие «контроль» является родовым или общим по отношению к таким его формам реализации (составным частям), как проверка, ревизия, аудит, инспектирование, а также по отношению к такой специальной форме, каковой является надзор. Такое понимание контроля, считаем, позволяет сформировать целостную упорядоченную внутреннюю структуру данного понятия, поэтому оно, на наш взгляд, обоснованно и достаточно логично.

Так, являясь самостоятельными направлениями одной осуществляемой государством контрольной деятельности, прокурорский надзор и судебный контроль имеют общие черты. Например, по объекту контрольной деятельности они рассматриваются как всеобъемлющие и осуществляются поэтому независимо от ведомственной принадлежности субъекта государственного управления. Объектами контрольной деятельности может быть деятельность органов законодательной и исполнительной властей, органов местного самоуправления, общественных организаций, в том числе, политических партий, религиозных организаций, предприятий и учреждений всех форм собственности и отдельных граждан.

Целесообразно отметить, что различные субъекты контроля используют присущие только им формы контрольной деятельности. Например, в ходе парламентского контроля применяются такие формы, как парламентские или депутатские запросы, а также «правительственные часы», на которых заслушиваются отчеты руководства Правительства РФ.

Таким образом, по нашему мнению, контроль является самостоятельной юридической формой осуществления государственных функций, в процессе реализации которой в рамках контрольного производства с целью получения юридически значимых результатов и обеспечения правового регулирования осуществляется аналитическое рассмотрение достоверных сведений о выполнении руководящих предписаний и соблюдении требований нормативных правовых актов, сопровождаемое мерами по предупреждению и пресечению допущенных нарушений в целях обеспечения охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан.

Содержание контрольной формы продолжает совершенствоваться. По инициативе Президента РФ ч. 1 ст. 103 Конституции РФ дополнена новым пунктом «в», в соответствии с которым к ведению Государственной Думы относится «заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой»¹⁴.

¹⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенарод. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – 21 янв.



Одной из предусмотренных Законом «О прокуратуре Российской Федерации» мер реагирования прокурора на выявленные нарушения закона является обращение прокурора в суд за защитой государственных или общественных интересов, проявляющейся, как правило, в защите права конкретного субъекта (физического или юридического лица)¹⁵.

Из этого следует, что эффективность прокурорского надзора во многом зависит от судебной власти, так как при реализации полномочий общего надзора прокуратуры по результатам проверки нередко принимается промежуточное решение (протест), не обязательно подлежащее удовлетворению. Обязательный характер носит только судебное решение, что является характерной чертой судебного контроля и еще одним подтверждением приоритетности контрольной формы государственной деятельности, включающей в себя в качестве составного элемента и надзорные полномочия.

Кроме того, контрольная форма государственной деятельности предполагает, что все действия уполномоченных субъектов при разрешении юридических дел облекаются в соответствующую процессуальную документацию, регламентированную нормативными правовыми актами.

Активную, динамическую сторону контрольной деятельности составляют правовые действия и операции. Юридические действия и операции можно соотнести как целое и часть: первые из них представляют собой внешне выраженные, социально преобразующие и влекущие определенные правовые последствия акты субъектов, которые служат фундаментом, основанием любой юридической деятельности; вторые выглядят как совокупность взаимосвязанных между собой действий, объединенных локальной целью и направленных на решение какой-то обособленной в рамках юридического процесса задачи.

Поэтому содержанием контрольной формы государственной деятельности следует считать организационно-управленческие действия уполномоченных субъектов, связанные с совершением юридически значимых действий в порядке, определенном законом.

Вполне очевидно, что контрольная правовая форма, будучи объективно выраженным и устойчивым способом связи между составляющими право элементами, а также между правом и неправовыми явлениями, нуждающимися в правовой регламентации, является важным компонентом самого предмета теории государства и права.

Значительную роль в функционировании и развитии права играют его комплексные закономерные связи с психологическими феноменами – потребностями, ценностями, интересами, волей. Эти феномены являются необходимыми частями процесса формирования права, правоприменения и правореализации.

Ретроспективное исследование литературы показывает, что юридическая форма, в том числе и контрольная, представлена в теории права и как деятельность, и как структура права, и как совокупность источников права, и как процедура, что, на наш взгляд, является свидетельством нечеткого понимания и поверхностного отношения исследователей к философскому значению категорий «форма», «содержание» и «деятельность».

Звучит как тривиальная истина, что задачи и функции государственной деятельности реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, ее осуществляющих. Никто не возражает, что эти действия находят внешнее выражение в определенных формах государственной деятельности.

Но из этого, безусловно, следует, что юридическая форма представляет собой объективированное выражение сущности деятельности органов и должностных лиц, которые осуществляют государственную деятельность. Так как посредством форм практически реализуются задачи и функции государства, то от использования тех или иных форм в значительной мере зависит успех государственной деятельности. Формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение функций государства. Многообразие задач и функций государства обуславливает существование различных форм государственной деятельности, которые предусматриваются законами и иными правовыми актами.

Именно это дает нам основания рассматривать контрольную юридическую форму государственной деятельности как комплексную юридическую категорию, которая обеспечивает опосредование правом различных неправовых общественных явлений, нуждающихся в юридической регламентации, означающую способ существования и

¹⁵ См.: О прокуратуре Российской Федерации: Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 17 июля 2009 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 20.02.1992. – N 8. – Ст. 366.



выражения содержания норм материального права, реализуемый в виде определенной деятельности субъектов правоотношений с соблюдением установленных законом правил и процедур.

Юридическая форма государственной деятельности таким образом соответствует способу правоприменения, виду юридического процесса и характеризует процессуальное урегулирование властной деятельности субъектов.

Юридическая деятельность – опосредованный правом процесс функционирования соответствующих субъектов, направленный на удовлетворение общественных потребностей, осуществляемый, как правило, на профессиональной основе, путем принятия государственно-властных решений общего и индивидуального характера и являющийся разновидностью социальной деятельности.

Наряду с расширением деятельности сферы деятельности государства, изменения его направленности в сторону обеспечения прав и свобод человека и гражданина, возникает необходимость в уточнении количественного и качественного состава форм государственной деятельности.

Мы попытались сформировать аргументированную позицию, которая заключается в том, что контрольная юридическая деятельность является составной частью механизма правового регулирования, носит процедурно-процессуальный характер, влечет обязательное наступление юридически значимых последствий.

Критерием разграничения контрольной от других юридических форм при их классификации, на наш взгляд, может служить только вид осуществляемой государственной деятельности, так как все остальные, предлагаемые для типологизации (субъекты, объекты и др.) являются менее значимыми и могут использоваться в качестве дополнительных.

Определяющее значение для обоснования представленной позиции имеет переосмысление фундаментальных правовых подходов к взаимоотношениям государства и личности, гражданина и права.

Контрольная деятельность в период кризиса – это не только и даже не столько строгая регламентация, но, в первую очередь, обеспечение соответствующей направленности развития гражданского общества на основе его собственной правовой активности. Новое понимание принципов взаимодействия теории с практикой социального управления, основанное на приоритете человеческих целей и ценностей, является одним из характерных признаков контрольной формы государственной деятельности в кризисной ситуации.

Не отрицая в связи с этим значимости совершенствования законодательства, мы полагаем возможным утверждать, что самые точные правовые нормы, как и самое обстоятельное правовое регулирование, не принесут успеха без эффективной государственной политики с участием институтов гражданского общества. Закон, выступая в виде правового символа власти, способен мобилизовать большей частью только государственные структуры, тогда как эффективное государственное управление является общественным и политическим делом.

Традиционная для нашей страны поддержка силовых структур и расширение практики репрессивных мер не могут служить адекватным ответом на опасность кризиса, приобретающего наравне со «свинным» гриппом характер эпидемии, несмотря на успокаивающие заверения сладкоголосых экономистов и политологов, кормящихся объедками властного пирога.

Обязанностью государства является обеспечение стабильности и последующей локализации кризисной ситуации в обществе. Оно регулирует устремления общества в целом, но, кроме того, в государственной деятельности отражаются базовые ценности и ожидания граждан, составляющие органическую основу поддержания режима равновесия в государстве. Об этом необходимо хорошо помнить представителям контролирующих ведомств, прежде чем стремиться выполнить премьерский план «по посадкам».

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенарод. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – 21 янв.



2. О прокуратуре Российской Федерации: Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 17 июля 2009 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 20.02.1992. – N 8. – Ст. 366.
3. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. // ВВС РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.
4. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.
5. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 148.
6. О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4465.
7. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг.: распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.
8. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М., 2008.
9. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: Вопросы теории и практики: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. – Саратов, 2006.
10. Гуляев А. П. Контролирующие органы и организации России. – М., 2000.
11. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. – М., 2000.
12. Пронина В. С. Конституционный статус органов межотраслевого управления. – М., 1981.
13. Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы (Вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995.
14. Садовский В. Н. Основания общей теории систем: логико-методологический анализ. – М., 1974.
15. Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. – 1998. – № 8.
16. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М., 1981.

IMPROVEMENT OF STATE CONTROL FUNCTION IN THE PERIOD OF ECONOMIC CRISIS

E. E. Tonkov
S. V. Masalytina

*Belgorod State
University*
e-mail: etonkov@bsu.edu.ru

This article deals with the necessity of improvement of state control function in the period of economic crisis. The author of the article considers the classification of different forms of state activity and correlation of control and supervision. The role of civil society in realization of state supervisory powers is shown in this article.

Key words: state, crisis, control, governance, function, legal regulation, civil society.