

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»
Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра _____ Конституционное и административное право
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция
(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления
(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему _____ Контрольно-надзорные органы в механизме государственного управления

Обучающийся _____ Н.М. Бугринский _____
(И.О. Фамилия) (личная подпись)

Научный _____ канд. юрид. наук, доцент А.А. Мусаткина _____
руководитель (ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2024

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Общая характеристика, содержание и сущность контрольно- надзорных органов государства.....	9
1.1 Теоретико-методологические основания исследования механизма государства	9
1.2 Характеристика контрольно-надзорного механизма государства.....	22
Глава 2 Основные направления трансформации правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в целях совершенствования их деятельности .	40
Глава 3 Основные направления совершенствования правового регулирования государственного контроля и надзора в Российской Федерации	57
3.1 Перспективы формирования контрольно-надзорной власти в Российской Федерации.....	57
3.2 Совершенствование контрольно-надзорного механизма государственной власти в Российской Федерации: на примере государственного аудита.....	76
Заключение	95
Список используемой литературы и используемых источников.....	99

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью совершенствования функционирования современного механизма российского государства. Контрольно-надзорные органы являются его составной частью. Во многом их успешная работа обеспечивает реализацию государством своих основных функций.

В настоящее время все более значимой становится роль государственного контроля и надзора, и как следствие, растет роль органов, осуществляющих данную деятельность. Сегодня от органов контроля и надзора зависит не только поддержание законности и правопорядка в системе органов государственной власти, но и улучшение эффективности механизма государства, отвечающего вызовам времени.

Иными словами, для реализации данного требования нужен качественно новый, институционально выстроенный механизм государства и эффективные контрольно-надзорные органы, «вплетенные» в единую систему органов государственной власти.

В российской юридической науке сложившиеся подходы к государству во многом не отвечают современным требованиям. Долгое время юридическая наука предпочитала заниматься проблемами права, оставляя без надлежащего внимания государство и его деятельность.

Контрольно-надзорная функция является неотъемлемой составляющей государственной власти. Следовательно, изучение контрольных и надзорных органов с позиции взаимодействия и взаимосвязей между ними и другими органами государства позволит более четко определить их место в механизме государства, правовые и организационные основы их функционирования.

Таким образом, были разработаны следующие вопросы: понятие, классификация, формы реализации функций государства. Тем не менее, функционирование государства порождает множество проблем, особенно в

настоящее время, когда российскому государству приходится мобилизовать свои ресурсы в целях решения актуальных задач.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в механизме современного российского государства по реализации своих функций.

Предметом исследования выступает деятельность контрольно- надзорных органов, являющихся составной частью механизма государства, их современное состояние и перспективы развития.

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы изучить функционирование контрольных и надзорных органов в механизме современного государства, места и роли, а также предложить меры по совершенствованию правовых основ их деятельности.

Для достижения поставленной цели необходимо было решить следующие задачи:

- изучить состояние современного механизма российского государства, выявить проблемы, влияющие на эффективность его функционирования и предложить конкретные меры по их минимизации;
- определить место и роль контрольно-надзорных органов в механизме государства, проанализировать правовые основы их функционирования и взаимодействия с другими органами государственной власти, предложить меры, направленные на обеспечение эффективного выполнения задач, стоящих перед ними;
- выработать понятийно-категориальный аппарат, адекватный запросам науки и практики в сфере контроля и надзора, а также научного осмысления тех проблем, которые стоят перед ними на современном этапе;
- провести сравнительно-правовое исследование законодательства зарубежных стран, регулирующего деятельность органов контроля и надзора в целях использования положительного опыта.

Методологическая основа исследования. В ходе исследования различных аспектов функционирования контрольных и надзорных органов в механизме государства, использовались различные методы научного познания.

Общим методологическим основанием послужил диалектический метод и присущие ему познавательные процедуры и категории. При подготовке диссертационного исследования применялись общенаучные методы, такие как: анализ, синтез, индукция, дедукция, восхождение от конкретного к абстрактному и наоборот, системно-структурный метод. Кроме того, использовались и частные методы: сравнительно-правовой, конкретно- социологический, формально-юридический.

Комплексное применение различных методов в диссертационном исследовании дало возможность проанализировать и дать реальную оценку текущему состоянию места и роли контрольных и надзорных органов в государственном механизме Российской Федерации и подготовить предложения по совершенствованию их деятельности.

Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных специалистов в области теории права и государства, административного права, конституционного права, специальные исследования в области контроля и надзора. В первую очередь это работы: С.А. Авакьяна, М.И. Байтина, В.П. Беляева, Э.П. Григониса, Л.П. Елизарева, А.Б. Зеленцова, Д.П. Зеркина, С.А. Зоць, М.М. Ковалевского, Ю.М. Козлова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, В.Н. Ноздрачева, Н.Д. Погосьяна, Д.В. Пожарского, Б.В. Россинского, В.И. Рохлина, С.В. Степашина, М.Р. Стерлинг, А.В. Тарасова, В.В. Трошихина и других.

Правовую основу диссертационного исследования составили: Конституция Российской Федерации, Конституции (Уставы) субъектов Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 5.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон от 17.01.1992

г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон от 31.05.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», другие федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации. В работе также использовались нормативно-правовые акты зарубежных стран; документы в области национальной безопасности и стратегического планирования.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составляет опыт трансформации и развития контрольных и надзорных органов в Российской Федерации (на федеральном и региональном уровнях). Также рассматривается развитие данных органов и в зарубежных странах в целях использования накопленного положительного опыта. В диссертационном исследовании проведен теоретико-правовой анализ специальной литературы, особенностей российского законодательства в сфере контроля и надзора. Отдельно рассматривается практика деятельности контрольных и надзорных органов при реализации ими своих функций.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в юридической науке контрольно-надзорные органы рассмотрены как составная часть механизма современного российского государства, и, кроме того, ранее не ставились вопросы, хотя бы на теоретическом уровне, признания контрольно-надзорной власти как самостоятельного вида государственной власти.

Как новелла в работе было установлено, контрольные (надзорные) полномочия) реализуют все органы государственной власти, независимо от того, какое место они занимают в системе разделения властей (власти).

На защиту выносятся следующие положения и выводы диссертационного исследования.

Установлено, что контроль и надзор органично вытекают из природы любого типа государства безотносительно исторического периода и политического режима. Контрольно-надзорная деятельность является неотъемлемой частью государственной власти.

Исследование сущности контрольно-надзорных органов необходимо осуществлять, основываясь на системно-функциональном подходе. Системный подход выражается в выявлении места и роли контрольных и надзорных органов в механизме государства, а функциональный подход базируется на анализе функций органов государства и взаимодействия между ними. Синтез системного и функционального подходов позволил комплексно исследовать контрольно-надзорные органы как составную часть механизма государства.

Выявлены и охарактеризованы формы деятельности контрольно-надзорных органов: правовые, организационные, политические и цифровые. Таким образом установлено, что она носит комплексный и межотраслевой характер.

В ходе исследования определены различия в предмете контроля и надзора, а также выявлено сходство в целеполагании - установление соответствия между заданными параметрами и фактическим результатом. Одной из перспективных форм повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в настоящий момент могут стать технологии машиночитаемого права.

Общетеоретический подход позволил выявить комплексный характер актов контрольно-надзорных органов (управленческий и юридический) в силу многопредметности сфер контроля и надзора.

Доказано наличие контрольно-надзорных функций у всех органов государства независимо от их места в системе разделения власти, поскольку контроль и надзор являются частью государственного управления, что соответствует природе власти как таковой.

На теоретическом уровне обосновывается тезис о существовании относительно самостоятельной власти, а именно - контрольно-надзорной.

Предложено унифицировать нормативные правовые акты, регламентирующие контроль и надзор в части обязательного закрепления: объекты контроля и надзора; исчерпывающий перечень субъектов контрольно-надзорной деятельности; их компетенцию и пределы полномочий.

Выявлено, что в отраслевых юридических науках контроль и надзор рассматривается как узкопрофильная деятельность органов власти применительно к отдельным сферам. Теоретический подход к контрольно-надзорной деятельности объективно приводит к признанию ее системного и комплексного характера, построенной на общих принципах.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Положения, предложения, выводы, которые содержит в себе диссертационное исследование, являются попыткой дать научно-обоснованные ответы по актуальным вопросам функционирования контрольно-надзорных органов как составного элемента механизма современного российского государства.

Выводы и положения диссертации дополняют и конкретизируют понятийно-категориальный аппарат общей теории права и государства, конституционного, административного и других отраслей права. Некоторые выводы, приведенные в работе, могут быть рекомендованы в целях совершенствования правовой регламентации контрольно-надзорной деятельности.

В качестве теоретической основы исследования были использованы труды по теории государства и права, отраслевым юридическим, техническим наукам, психологии, социологии, философии. В ходе исследования применялся нормативный и эмпирический материал, посвященный проблемам правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, субъектам и объектам контроля и надзора, методикам и средствам исследуемой темы.

Структура работы отражает логику исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, состоящих из пяти параграфов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Общая характеристика, содержание и сущность контрольно-надзорных органов государства

1.1 Теоретико-методологические основания исследования механизма государства

В настоящее время в научной литературе сложился современный понятийно-категориальный аппарат, иными словами ряд понятий и дефиниций, позволяющий исследовать механизм государства.

Методологические исследования позволяют описать логику развития, функционирования механизма государства, спрогнозировать изменения, а также результативность его деятельности. Рассмотрим подходы к понятию механизма государства, сложившиеся в настоящее время.

Рассматривая категорию «механизм государства», можно отметить, что развитие представлений об этом понятии, как единой системы его элементов, представляется наиболее обоснованным. Механизм государства должен отвечать современным требованиям, запросам общества.

При рассмотрении современного состояния государственной системы немаловажное значение имеет опыт других государств, при детальном изучении которого можно перенять эффективные государственные институты.

Определение значимости механизма государства невозможно без четкого определения места и роли его институциональных элементов.

Подробное изучение понятия «механизм государства» и его основных элементов дает возможность исследовать контрольные и надзорные органы государства.

Классические подходы к определению понятия «механизм государства» исходят из его понимания как совокупности элементов, образующих систему государственных органов (в статике). Для более детального и эффективного анализа современного механизма государства необходимо также принимать его

динамичность, то есть учитывать преобразования и изменения, которые происходят с течением времени.

Данная необходимость изучения государственного механизма в динамике, то есть с учетом постоянных изменений, стала очевидной в ходе текущих изысканий. Данную гипотезу подтверждают и научные исследования в области теории государства и права.

Так, механизм государства в статике отражается в виде определения структурных элементов их содержания и взаимосвязей между ними, дефиниций, контурных определений и законодательной базы.

Рассматривая характерные черты динамической составляющей, отметим два уровня:

- первый уровень - совокупность правовых и внеправовых общественных отношений, как правило, возникающих в различной практической плоскости или конкретных ситуациях;
- второй уровень - в его содержание входят виды государственной деятельности. Данный уровень подчеркивает значимость и специфику государственной деятельности в сфере законодательной, исполнительной и судебной власти.

По мнению профессора М.И. Байтина, при обобщении определенных признаков можно предложить следующее определение: «Механизм современного Российского государства - это пронизанная едиными, законодательно закрепленными принципами, основанная на разделении властей и располагающая необходимыми материальными придатками система государственных органов, посредством которых осуществляются задачи и функции государства» [3, с. 5].

Современные научные подходы, рассматривая механизм государства, не акцентируют исследование на его составных элементах, либо выявлении новых.

В отечественной правовой науке на протяжении последних десятилетий сложилось несколько подходов к рассмотрению понятия механизм государства. Содержание первого подхода базируется на том, что основными элементами

механизма государства являются государственные органы и аппарат государства, тем самым механизм вбирает в себя всю совокупность элементов политической системы общества.

Говоря о различии при употреблении терминов «государственный механизм» и «аппарат государства», М.Н. Марченко устанавливает следующую специфику данных терминов и отмечает, что «Государственный механизм рассматривается как совокупность различных государственных органов, организаций, вооруженных сил, материальных средств государственной власти, а государственный аппарат ограничивается лишь системой государственных органов» [35, с. 29].

Следовательно, рассматривая правоохранительные органы и вооруженные силы в Российской Федерации как органы, которые относятся к исполнительной власти, их можно признать элементом механизма современного государства. Яркой чертой современного правового государства является то, что органы государственной власти своей целью ставят охрану и защиту личности, обеспечение ее безопасности и реализацию ее прав и свобод. В современных условиях вышеуказанные элементы не являются основными, вектороопределяющими, что установило бы предпосылки к выделению данных элементов в определении и структуре механизма современного российского государства.

При рассмотрении второго подхода, механизм государства отождествляется с категорией «аппарат государственной власти».

Отметим, что Н.И. Матузов и А.В. Малько относят к структурным элементам механизма государства также Прокуратуру Российской Федерации, Вооруженные силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы [36, с. 117].

Так, рассматриваемый подход к пониманию «государственный аппарат», охватывает не все элементы, не учитывает при этом органы законодательной и судебной власти. На сегодняшний день в правовой литературе большое внимание уделяется исследованиям, которые критикуют такую модель.

«Механизм государства употребляется наряду с термином «государственный аппарат», однако, лучше определяется суть этого явления... не в статике, а в движении» [10, с. 324].

Данную позицию подробно исследует и аргументирует Э.П. Григонис, который рассматривает термин «аппарат», с точки зрения морфологии. Иными словами, аппарат - совокупность организаций, учреждений целью которых является организация и обслуживание конкретных сфер государственного управления [13, с. 35].

Вместе с тем, государственный механизм - это сложное механическое соединение, представляющее собой не просто сумму отдельных элементов, а четко организованную систему, где изменение любого элемента влечет изменение целой системы, поскольку все ее части взаимодействуют между собой.

Механизм государства через призму структуры можно описать с помощью иерархического строения его элементов и их взаимосвязи.

Одним из отличий современных исследований категории «механизм государства» является их многовекторность. Так, современные правоведы рассматривают различные аспекты механизма, суть которого заключается в идее о том, что государственные органы являются его основными формами проявления, поэтому он собой представляет «...совокупность государственных органов, осуществляющих государственную власть, и обеспечивающих реализацию функций государства» [62, с. 50].

Дореволюционный правовед М.М. Ковалевский подчеркивал, что: «...существование любого государства предполагает наличие определенного механизма, обеспечивающего реализацию государственных функций. Таким механизмом или аппаратом государства являются органы государственной власти, каждый из которых обладает своими специфическими направлениями деятельности» [23, с. 35].

Из вышеуказанных определений следует, что механизм государства представляет собой четко организованную систему органов, с определенными

властными полномочиями, которые они реализуют в пределах своей компетенции.

Основываясь на приведенном определении, следует рассматривать современный государственный механизм во взаимодействии и взаимозависимости с органами государства. В связи с этим, в данном параграфе особое внимание уделяется видам органов государства и их признакам.

Государственные органы - это структурно-иерархическая система, которая динамично изменяется, трансформируются. Это наблюдается во всех видах государственной власти. Особое внимание следует уделить процедуре реформирования государственных органов, которая не должна быть сведена к сугубо бюрократическим процедурам.

В соответствии со статьей 1 Конституции Российской Федерации [28], Российская Федерация - демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Следовательно, к реформированию элементов механизма государства в целом, а также государственных органов стоит подходить с позиции пристраивания их деятельности в контексте технического прогресса, современных требований общества и развития государственных услуг.

Для правильного понимания государственного органа важно рассмотреть его характерные признаки:

Самый характерный признак заключается в наделении органа государства императивно-властными полномочиями. Следовательно, он обеспечен реальной возможностью реализации государственной власти посредством нормативно-властных решений от имени государства, а также обеспечения их реализации на территории государства и за его пределами.

Органам государства присущи:

- структура государственного органа, его форма и объем полномочий (права и обязанности) определяются специальным правовым актом;

- государственные органы обладают правом издания актов, которые устанавливают, общеобязательные или индивидуально-определенные модели поведения;
- орган государства, обладает материальным обеспечением, имеет собой реальную возможность распоряжаться некоторой частью государственного бюджета и иных источников, что наделяет его некоторой организационно-экономической обособленностью.

Таким образом, рассматривая специфические признаки, следует подчеркнуть, что в государственно-властных полномочиях, как в одном из признаков органа государственной власти, четко прослеживаются связующие элементы основных, базовых категорий.

Необходимо подчеркнуть, что при изменении функций государства видоизменяется и механизм государства, что выражается в образовании новых структурных элементов, или изменении устоявшихся властных полномочий действующих органов, и, как следствие, преобразовании всего механизма государства.

Исследуя термин «механизм государства» как инструментарий для реализации функций государства, необходимо исходить из базовых положений системного подхода. Целесообразней рассмотреть каждый элемент системы в отдельности. Во всяком случае, с методологических позиций. Рассмотрение механизма государства с данной позиции позволит использовать функциональный метод. Сущность метода состоит в установлении места, роли и функций элементов в общей системе, определении взаимодействия, взаимосвязей и взаимовлияния каждого элемента системы.

При помощи «симбиоза» вышеназванных методов, с целью определения организационной структуры, объема полномочий механизма государства в дальнейшем будем использовать системно-функциональный подход.

Таким образом, категория «механизм государства» представляет собой действующую на постоянной основе, динамично развивающуюся систему

государственных органов, структура которой рассматривается в постоянной взаимосвязи с деятельностью его элементов.

Подводя промежуточный итог понимания категории «механизм государства», используя системно-функциональный подход, можно сделать следующий вывод: современный государственный механизм - это неразрывный «симбиоз» определенных аспектов:

- во-первых, системный аспект, содержание которого заключается в установлении места и роли системообразующих его элементов - государственных органов;
- во-вторых, функциональный аспект, сущность которого заключается в определении и анализе функциональных полномочий (функций), и определение вектора взаимодействия между элементами.

С данной позиции понятие «механизм государства» представляется в виде совокупности постоянно действующих подсистем органов государственной власти, реализующих государственную власть в пределах своей компетенции и функционирующих в рамках единой системы.

В рамках реформы института контроля и надзора необходимо отметить, что наметился ярко выраженный элемент социально-общественного контроля.

Так, рассматривая новеллы в этой сфере, важно отметить намеченные тенденции, такие, как: предоставление социально активным гражданам обширных возможностей по социально-общественному контролю всех базовых структурных элементов современного механизма государства в рамках, установленных законодательством. Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что институты общественно-социального контроля взаимодействуют с органами государства. Исходя из практики деятельности общественных объединений, которые имеют уставные задачи, направленные на реализацию государственных функций, возможно сделать вывод о том, что благодаря деятельности организаций совершенствуется, трансформируется и развивается современный механизм государства.

Следовательно, для полного понимания природы механизма государства данную категорию необходимо рассматривать совместно с понятием «государственный орган».

По факту осуществления анализа характерных признаков государственного органа необходимо провести их классификацию.

Основываясь на принципе разделения властей теории права выделяют «классическую» классификацию, которой придерживается и наше государство. Данная классификация определяет государственные органы согласно видам власти - законодательная (представительная), исполнительная и судебная.

Существует и ряд исключений из рассматриваемой классификации. Характерной особенностью государственных органов является наличие своей специфической компетенции, что дает основание полагать о реализации ими самостоятельных властных функций.

Например, Счетная палата Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, институты Уполномоченных по различным правам (человека, ребенка, предпринимателей) в Российской Федерации.

От уровня реализации принципа разделения властей во всю структуру «механизма государства», зависит степень приближения государства к правовой модели.

Принцип единовластия организации механизма государства, имеет отличительные особенности, которые характеризуются чертами деспотии и тирании, допускает произвольное, не ограниченное законодательством принятие государственно-властных решений. Исходя из данного понимания рассматриваемого принципа, нельзя не согласиться с тем, что существуют формальные признаки «разделения властей», и что принцип разделения властей отражает идею правового государства. Но стоит подчеркнуть, что наличие одного этого принципа не дает основания определить государство как правовое.

Также можно выделить классификацию государственных органов в Российской Федерации, исходя из ее административно-территориального устройства:

- органы центрального управления (федеральные органы государственной власти);
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- территориальные подразделения федеральных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Следующая классификация государственных органов – в зависимости от того, сколько должностных лиц участвует в реализации тех или иных полномочий – коллегиальные и единоличные.

В современном механизме российского государства преобладающее значение имеют коллективные государственные органы. Но существуют и обособленные органы государства, характеризующиеся единоличной формой организации деятельности.

Институт Президента Российской Федерации, особый пример единоличной формы организации деятельности, включает как государственный орган, так и должностное лицо. Рассматривая данный пример, необходимо отметить, что институт Президента Российской Федерации, как единоличного органа механизма государства является дискуссионным. Исследуя институт, как единоличный орган государственной власти, необходимо отметить ряд особенностей в его деятельности. Так, при реализации государственно-властных полномочий Президентом Российской Федерации требуется наличие коллективного органа - Администрации. Данная особенность не дает основания однозначно классифицировать данный орган как единоличный.

Время действия или время осуществления полномочий становится еще одним видом классификации государственных органов.

Таким образом, существуют органы, действующие на постоянной основе и те, которые созданы на определенный срок. На сегодняшний день большинство государственных органов в Российской Федерации действуют на постоянной

основе, что закреплено законодательно. Говоря о временном характере деятельности государственных органов, можно отметить, что их создание обусловлено определенными специфическими условиями, и основаниями для их образования. Введение военного или чрезвычайного положения может являться основанием для создания военной администрации.

Ученые-правоведы Н.И. Матузов и А.В. Малько рассматривают еще один вид классификации государственных органов в основе которой лежит степень самостоятельности органов и источник их легитимности [36, с. 98].

К данным органам необходимо отнести: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, министерства, ведомства, а также органы исполнительной власти федерального значения, систему судов, Прокуратуру Российской Федерации, а также органы исполнительной и законодательной (представительной) власти в субъектах Российской Федерации.

Важно также подчеркнуть, что через рассмотрение системности, в рамках функционирования механизма государства, важную роль в этом контексте осуществляют государственные служащие. Таким образом, представляется необходимым осуществлять разновекторную поддержку государственным служащим, направленную на повышение квалификации и переквалификацию. Реализация полномочий органов государственной власти, осуществляемая государственными служащими, должна способствовать эффективному функционированию государства в целом.

Рассматривая организационно-функциональные проблемы и противоречия внутри механизма государства, следует обратить внимание на практику взаимоотношений института Президента Российской Федерации как одного из составных элементов механизма государства с иными элементами механизма современного российского государства.

Президент Российской Федерации выступает «арбитром», цель которого - создать согласованную систему четко функционирующих государственных органов.

Полномочия Президента Российской Федерации имеют свою ярко выраженную специфику, поскольку институт Президента – дань традициям единоначалия во власти. Кроме того, институт Президента Российской Федерации усиливает значение исполнительной власти, придает системе органов исполнительной власти мобильность, тем самым повышая уровень эффективности при принятии решений. И последнее: институт Президента Российской Федерации является катализатором для укрепления института законности, государственной дисциплины и правопорядка в единой системе органов публичной власти.

В этой связи необходимо отметить, что, учитывая особый статус Президента Российской Федерации, данный элемент механизма государства также имеет контрольные полномочия и осуществляет контрольную деятельность, целью которой является обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти на основании принципа разделения властей.

Следовательно, целью президентского контроля является установление реального состояния в сфере государственного управления.

В части 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации закреплено: государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Анализируя статью 11 Конституции Российской Федерации, приходим к выводу о том, что Президент Российской Федерации, занимает определенно особое место в общей системе механизма государства. И, как следствие, Президент Российской Федерации наделен особыми полномочиями в сфере осуществления государственного контроля. Отметим, что согласно Конституции Российской Федерации, за Президентом Российской Федерации закреплена задача по обеспечению координации органов государственной власти. Данная задача обусловлена тем, что на Президента Российской Федерации возложена непосредственная обязанность по обеспечению согласованного

функционирования системы органов публичной власти, а также организации направлений деятельности всей системы государственных органов. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что Президент Российской Федерации уполномочен выступать в качестве арбитра и «контролера» в системе механизма государства.

Президентский контроль - это деятельность Президента Российской Федерации и его Администрации, цель которой является контроль за реализацией федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организациями и их должностными лицами, федеральных, а также федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений, а также иных правовых актов и указаний главы государства.

Таким образом, при изучении механизма государства через призму статичности и динамики можно «увидеть» следующую модель государственного механизма: при рассмотрении механизма государства в статике он представляет собой некоторую «фотографию» системы государственного механизма, отражающую основополагающие элементы, а при рассмотрении механизма с точки зрения динамики позволяет увидеть «видеоряд» подчеркивающий все видоизменения, движения основных элементов в хронологическом и пространственном виде, что позволяет ученым уяснить природу и сущность функций механизма государства. Необходимо подчеркнуть, что основной характеристикой динамической стороны механизма государства являются его функции.

Методология исследования механизма государства позволяет выделить государственные органы, которые наделены специфическими полномочиями, и, как следствие, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, не относятся ни к одной из властей.

Конечно, данные точки зрения нуждаются в дополнительной аргументации и не вполне вписываются в классическую систему разделения власти.

Подводя окончательный итог, приведем наиболее важные, по нашему мнению, выводы:

Рассматривая категорию «механизм государства» через призму системно-функционального подхода, важно подчеркнуть неразрывное сочетание системного и функционального аспектов. Системный аспект отражает место и роль государственного органа, как основополагающего элемента механизма государства, а функциональный - позволяет исследовать их назначение, а также анализировать выполняемые функции и направления взаимодействия.

Дефиниции «механизма государства» и «государственный аппарат», несмотря на многочисленные мнения, не тождественны между собой.

Во-первых, их смысловая нагрузка и содержание не совпадают в полной мере, поскольку механизм государства в широком смысле представляет собой совокупную систему органов, наделенных государственно-властными полномочиями, и различных государственных предприятий, учреждений и организаций, созданных для реализации государственно значимых функций.

Используя системно-функциональный подход, можно вывести ряд элементов и подсистем государственных органов (входящих в понятие «механизм государства»): Президент Российской Федерации; органы законодательной власти Российской Федерации (Федеральное Собрание Российской Федерации) и субъектов Российской Федерации; органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (общей и специальной компетенции), а так же органы, входящие в систему судебной власти, и органы контроля и надзора.

Можно сказать, что механизм государства сегодня видится как единая динамичная система государственных органов, которые находятся во взаимодействии между собой. При изучении категории механизм государства под углом рассмотрения системно-функционального подхода, приходим к выводу, что это совокупность взаимодействующих подсистем государственных органов. Отличительной чертой системы является реализация структурными

элементами механизма государственной власти и осуществление ими основных функций государства.

Для юридической науки и практики фундаментальное значение имеет изучение вопросов природы, структуры, цели и роли государственного механизма, а также анализ взаимодействий их направлений между собой. На сегодняшний день это является приоритетной задачей, нацеленной на повышение уровня эффективности функционирования механизма государства.

1.2 Характеристика контрольно-надзорного механизма государства

Институт контроля и надзора в Российской Федерации необходимо подвергнуть комплексному анализу, поскольку это поможет определить место и роль органов контроля и надзора в единой системе механизма государства, актуализирует ряд вопросов касательно сущности и содержания контрольно-надзорных мероприятий, как специфических функций государства.

В настоящее время появляются все больше работ, которые посвящены контрольно-надзорной деятельности. Тем не менее, отметим, что необходимость в проведении фундаментальных теоретических исследований в сфере организации деятельности контрольных и надзорных органов, остается по-прежнему актуальной. Данные исследования помогут выработать не только фундаментальные теоретические основы деятельности контрольно-надзорного механизма государства, но и послужат основанием для разработки практических рекомендаций.

Сам по себе контрольно-надзорный механизм можно представить, как некую совокупность надзорных и контрольных органов, которым свойственна реализация контрольно-надзорной деятельности. Отметим, что большинство авторов сходятся во мнении, что основной целью осуществления данной деятельности является укрепление законности и правопорядка.

В процессе исследования определено, что термин «контроль» имеет французскую языковую морфологию. Существуют и иные точки зрения. Так,

А.М. Тарасов, утверждал, что такая правовая категория как «контроль» имеет не французское происхождение, а английское. Обосновывая утверждение данными из оксфордского английского словаря, который истолковывает термин как: осуществить проверку либо осуществить контроль; составлять отчет, реестр; контролировать объект при его свободных действиях [63, с. 21]. Рассматривая зарубежную юридическую литературу, можно найти и иные трактовки данного термина. Так, согласно американской правовой доктрине, понятие контроль в административной сфере, как правило, обозначает администрирование в подконтрольных объектах, проведение анализа схожих по своему содержанию реестров и стандартов [79].

В русском языке термин контроль: «Контроль (франц. *contrôle*, от *contrerôle* - список, ведущийся в двух экземплярах) - проверка чего-либо, например выполнения законов, планов, решений» [41, с. 259].

Отметим, что понимание контроля, как процесса проверки деятельности объекта, цель которого установление и устранение отклонений от необходимой модели либо нормы, не раскрывает сущность и природу рассматриваемого термина.

Рассмотрим несколько точек зрения, которые характеризуют социальную ценность контрольной деятельности как основной деятельности контрольно-надзорного механизма. Отметим, что на сегодняшний день данная деятельность не ограничивается только сбором данных. Современная цель деятельности по реализации является установлением причин и результатов воздействия субъекта на объект, выявлением и устранением отклонений от установленного режима. Ключевая цель характеризуется прежде всего своей социальной значимостью. Достижение этой цели возможно с помощью выявления и установления случаев социального неравенства и разночтения норм действующего законодательства. Цель приобретает характер «инструмента» контрольно-надзорного аппарата, при помощи которого задаются направления и, главное, выявляются реалистичные пути преодоления препятствий, что должно послужить

повышению эффективности государственного механизма, а также развитию всей системы государственного механизма.

В современной правовой и социологической литературе не выявлено однозначных оценок и характеристик для таких понятий, как контроль и контрольная деятельность. Так, мнения различных авторов возможно разделить на несколько групп.

Первая группа авторов рассматривает понятие контроль, с позиции его социальных свойств, то есть, как социальный контроль, и характеризуют его следующим образом: совокупность процессов, возникающих в различных социальных системах (обществе, группе, организации и т. п.), целью которых является обеспечение соблюдения установленных «социальных моделей» функционирования. В данном случае, социальный контроль - это система действий, которая в процессе своего функционирования устанавливает определенные ограничения в поведении социальных объектов системы (групп, организаций и т.д.), в случае нарушения ими определенной «модели» [49, с. 36].

Вторая группа авторов утверждает, что контроль необходимо исследовать, как «инструмент», способствующий обеспечить социальной системе и ее элементам возможность соблюдения ограничений [49, 36].

Третья группа понимает контроль, как единообразную систему различных регуляторов, присущих различным социальным системам. В данной трактовке контроль представляет собой совокупность правовых норм [49, с. 37].

Схожей точки зрения придерживается и Ю.И. Гревцов, который определяет два основных признака понятия контроль. Во-первых, контроль имеет односторонний характер. Автор, обосновывает это тем, что у большинства ученых термин контроль воспринимается как некая принудительная сила. Во-вторых, если рассматривать контроль как социальное явление, то это постоянное воздействие всех элементов социальной системы на подконтрольных индивидов, с целью соблюдения ими заданных социальных требований, то есть социального поведения [12, с. 56].

Таким образом, содержанием социального контроля является совокупность методов, способов и средств, при помощи которых осуществляется регулирование и санкционирование социально значимых отношений, и закрепляются необходимые стандарты поведения подконтрольных объектов социальной системы с целью установления определенного уровня общественного порядка.

Схожий подход к пониманию социального контроля закреплен в энциклопедическом социологическом словаре: Социальный контроль - совокупность методов и способов саморегулирования системы, направленный на систематизацию разнообразных по характеру и свойствам элементов социальной системы при помощи различных методов нормативного регулирования.

Основываясь на подобном понимании контроля, как следствие проявляется функция стабилизации подконтрольной социальной системы. Содержание данной функции состоит в том, что при помощи контроля в социальной системе устанавливаются общественные отношения учредительного типа, которые способствуют поэтапному развитию и функционированию подконтрольной социальной системе.

Тезис о том, что контроль есть специфический механизм саморегулирования социальной системы, придерживаются многие авторы.

Например, С.И. Курганов и А.И. Кравченко объясняют категорию социальный контроль, как особый инструмент социальной системы, при помощи которого осуществляется регуляции поведения индивидов, что способствует установлению и поддержанию необходимой поведенческой модели [32, с. 33]. Схожей характеристики термина «социальный контроль» придерживается А.И. Рябко [55, с. 31]. Так, социальный контроль - это основной метод саморегуляции общественной жизни, который функционирует на основе принятых в конкретной общности социальных, культурных, нравственных, правовых ценностей, направленных на установление определенного типа поведения элементов системы и ее нормального функционирования.

Так как категорию контроль начали рассматривать с социологической точки зрения, отметим, что наука социология исследует и рассматривает самые общие закономерности, и особенности функционирования, и развития общества и общественных явлений. Тем самым возникает интерес к изучению и такого понятия, как социальное управление, поскольку при помощи данного понятия реализуются ряд особо важных для данного диссертационного исследования общественных и государственных функций. Во-первых, функция государственного управления, и во-вторых, функция государственного контроля, как следствие первой.

Под категорией социальное управление следует понимать некое свойство определенных элементов социальной системы воздействовать на общность индивидов, систематизирования общественных отношений присущих конкретному обществу, с целью достижения стоящих перед индивидами конкретных задач, в то же время контроль выступает как одна из основополагающих функций социального воздействия. Социальное управление, как элемент общественной жизни, присущ любым общественным явлениям.

Следовательно, рассматривая с данной позиции социальное управление и контроль приходим к выводу, что обе функции объективно необходимы и для регулирования любой социальной системы. Так контроль устанавливает основные направления и процессы функционирования системы, соотносит фактическую деятельность элементов системы с идеальными моделями, а в случае необходимости предпринимает все необходимые методы для устранения отклонений от заданных критериев.

Исходя из данной позиции, можно утверждать, что, и содержанием, и природой контроля будут выступать те самые функции, которые присущи различным институтам управления. Данную позицию разделяют В.М. Горшенев и И.Б. Шахов [11, с. 42].

В самом широком понимании, по мнению В. Е. Чиркина, управление выступает как универсальный и неотъемлемый элемент мироздания. Иными словами, управление можно охарактеризовать как свойства субъекта или ряда

субъектов воздействовать на объект или совокупность таковых с целью упорядочивания их функционирования по определенным критериям, стандартам и моделям, свойственным той или иной системе [70, с. 18].

Таким образом, формулируя предварительный итог, сделаем ряд выводов: во-первых, согласно общей концепции управления, контроль является основополагающей и неотъемлемой функцией управления. Во-вторых, грамотно организованный контроль выражается в повышении эффективности процессов и упрощении выявления природы и содержания результатов деятельности элементов подконтрольной системы. В-третьих, растет разнообразие методов, приемов и способов, направленных на улучшение фактических результатов деятельности органов государственного аппарата управления.

Основываясь на вышеуказанных выводах, подчеркнем еще одну научную позицию, которая рассматривает контрольную деятельность как неотъемлемую функцию любого вида управления.

Рассмотрим контроль, как одну из функций государственного управления. Так, Ю.А. Тихомиров исследовал государственное управление, как четко выверенный процесс государственного властвования, цель которого - развитие особенно важных и прогрессивных областей жизнедеятельности [64, с. 20]. Ряд иных авторов, таких как Д.П. Зеркин и В.Г. Игнатов рассматривали институт государственного управления, как целенаправленную деятельность государственно-властных институтов общества, воздействующую на конкретные элементы системы [22, с. 14].

Следовательно, все более и более обоснованным выглядит мнение ряда ученых о том, что природа и содержание властвования государственно-властных институтов консолидируются в государственном управлении⁵⁷. Соотношение управления и власти в данном ракурсе правильнее будет рассматривать следующим образом: управление - это внешнее выражение властвования специально наделенного субъекта, а власть - это содержание управления, тем самым приходим к выводу, что две рассматриваемые категории

взаимодополняют друг друга. Следовательно, инструментарием реализации государственного управления будут в первую очередь выступать государственно-правовые институты, так как, исходя из сущности данных элементов механизма государства, именно благодаря им и происходит процесс систематизации общественно важных отношений, их развитие и консолидация, то есть, происходит процесс государственного управления.

Теперь, после установления природы и сущности государственного и социального управления, его системы и основополагающих элементов, попробуем установить сущность и содержание контрольно-надзорного механизма в этой системе управления.

Основываясь на источниковедческой правовой базе, попробуем сформулировать несколько тезисов касательно сущности контроля, как государственно-управленческой деятельности. Так, основной характеристикой сущности контроля является соразмерность по трем показателям: целям (решениям), действиям и результатам. Как следствие, контрольная деятельность направлена: во-первых, на фиксацию адекватности поставленной цели и принятых решений, во-вторых, соразмерности действий для достижения цели, в-третьих, цели, действия, совершаемые субъектами, должны быть соизмеримы полученным результатам.

Приведем ряд научных точек зрения, подтверждающих вышеуказанный тезис. Так, В.М. Горшенев утверждает, что контрольная деятельность позволяет устанавливать, пресекать и устранять в случае необходимости отклонения, которые возникают в процессе функционирования любой социальной системы. Также автор подчеркивает, что особенностью контрольной деятельности, как основной функции государственного управления, является возможность приведение системы в первоначальное состояние при помощи различных по своему содержанию регуляторов [11, с. 67].

А. И. Сушинский рассматривает контрольную деятельность исходя из правомочий ее субъектов, говоря о том, что содержанием правомочий является

их волевое решение, которые и вырабатывают механизм достижения необходимых моделей, стандартов и состояний [61, с. 7].

Данный тезис развивает в своих работах В.П. Беляев, рассматривающий сущность и природу контрольного механизма государства в следующих аспектах. Субъекты контрольной деятельности всегда наделены специфическими полномочиями и различными организационно-правовыми способами, и средствами. Целью реализации полномочий выступает фиксация соотношения поставленных перед объектом целей, установленных в нормативных актах и фактического результата [4, с. 37].

Так, исходя из данных тезисов можно согласиться с позицией А.Б. Зеленцова, который определяет содержание контроля, как инструмента, при помощи которого дается правовая оценка действиям органов государственного управления и их должностных лиц. Оцениваются действия на вопрос соответствия принципам и нормам действующего законодательства, действия подконтрольных субъектов. Устанавливаются отклонения от действующих норм и производятся все необходимые мероприятия по их устранению и восстановлению состояния законности и правопорядка в нарушенной области контроля [21, с. 49].

С данной точки зрения интересно проанализировать и мнение Е.А. Маштаковой, которая исследует содержание контроля с нескольких позиций. Первая: контроль - «инструмент», представленный в виде совокупности мероприятий, направленных на получение информации о состоянии контролируемого субъекта в процессе реализации контрольной деятельности; вторая: контроль - свойство деятельности по управлению, целью которой является установление соответствия действий подконтрольного субъекта заданным параметрам и критериям [38, с. 22].

Соответственно, при исследовании контроля как элемента управленческой деятельности определим несколько основных его характерных признаков. Контроль - это управленческий процесс, цель которого состоит в том, чтобы обеспечить достижение подконтрольными объектами установленных целей,

моделей, стандартов, свойств. Он представляет собой единую функционирующую систему контрольных (надзорных) органов; определение стандартов ее деятельности; установление подконтрольных и поднадзорных объектов, подлежащих проверке и субъектов, осуществляющих ее; установление соотношения полученных результатов с требуемыми; разработка и реализация механизма по корректировке деятельности подконтрольных объектов в случае существенного отклонения от требуемых стандартов и моделей.

Если говорить о правовом значении рассматриваемого процесса, то контроль - это вид государственной деятельности специализированных органов публичной власти (контрольно-надзорных органов), цель которых проявляется в контроле за единообразным применением и исполнением норм действующего законодательства.

При таком истолковании государственного контроля и контрольно-надзорной деятельности важно иметь в виду несколько аспектов. Во-первых, он осуществляется исключительно для обеспечения и достижения общественно значимых целей и интересов общества и государства. Во-вторых, методы, приемы и средства, используемые в данной сфере, закреплены нормативно.

В самом общем смысле цели деятельности контрольно-надзорного элемента механизма государства можно разделить на несколько сфер. К примеру, сфера государственного строительства и поддержание налаженной работы системы органов публичной власти и управления. Далее, развитие и защита института прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Соответствующий эффективный мониторинг действующего законодательства на предмет соответствия издаваемых нормативных актов Конституции Российской Федерации. Организация деятельности органов государственной власти и управления, и их должностных лиц необходимым стандартам и требованиям усыновленных действующим законодательством, и, как результат, обеспечение законности и правопорядка в обществе.

Так, А.В. Ерицян, исследуя вопрос о целях контроля, акцентировал внимание на том, что контроль есть баланс между соблюдением

подконтрольными объектами правовых предписаний и деятельностью компетентных органов с целью установления законности [17, с. 12]. Профессор С.С. Алексеев рассматривал государственный контроль, как инструмент компетентных органов власти, обладающий юридико- организационным свойством, цель которого проявляется в установлении законности и правопорядка в государстве и обществе [2, с. 149].

Из выше приведенных примеров следует, что законность можно рассматривать, как одну из основополагающих целей контрольно-надзорной деятельности. Такое состояние общественной жизни, как законность, может быть достигнута только при реализации контрольно-надзорной деятельности. Этот тезис обосновывается несколькими аргументами: фактическое установление уровня правопорядка определяется в процессе контрольно-надзорной деятельности; дается оценка правореализационному процессу, осуществляемому органами государственной власти и их должностными лицами.

В данном контексте интересной является позиция Ю.М. Козлова, который отмечает, что действующее отечественное законодательство не дает четкого разграничения понятиям контроль и надзор, и часто использует их как синонимичные. Однако он исследует категорию надзор как специализированный вид контроля, обосновывая этот тезис тем, что надзор обладает отличительными методами и средствами, не присущими контролю. Еще одним существенным отличительным признаком контроля и надзора, по мнению автора, является организационная соподчиненность [25, с. 66]. Когда мы говорим о контрольной деятельности, то ее содержание включает в себе как административно-принудительные, так и дисциплинарные меры по отношению к подконтрольным субъектам.

Исследуя государственный контроль, важно сказать, о том, что в отраслевой юридической литературе наряду с рассматриваемым понятием закрепилось и такая правовая категория, как административный надзор. Хотя, при детальном рассмотрении природы государственного и административного

надзора приходим к выводу, что природа принимаемых ими средств, мер в процессе установления законности и правопорядка - аналогична. Иными словами, что административный, что государственный надзор - это единообразный процесс, который нужно рассматривать как вид государственного контроля.

Как отмечалось ранее, правовые категории «контроль» и «надзор» в правовой литературе и на практике рассматриваются, как аналогичные друг другу. В тоже время, А.В. Мицкевич исследует данные термины под единым пониманием - «надзор», обосновывая это тем, что данная специфическая деятельность осуществляется различными органами государственного контроля и всей совокупностью правоохранительных органов [39, с. 17].

Тем самым, необходимо отметить, что как в научной литературе, так и в самой теории единое понимание сущности и природы контроля и надзора, необходимое для их четкого разграничения, отсутствует. Приведем анализ существующих взглядов и подходов по рассматриваемой проблематике. Первая группа ученых рассматривает понятие надзора как один из видов государственного контроля. В отраслевой юридической литературе рассматривается, такое понятие как «суженный контроль». Вторая группа ученых, исследует надзорную деятельность как самостоятельный вид государственной. Третья группа ученых использует понятия контроль и надзор как аналогичные, не выделяя особых критериев и свойств ни у первого, ни у второго. Яркими представителями последней группы исследователей являются Г.В. Барабашев и С.А. Авакьян, которые закрепляют прокурорский надзор, как вид государственного контроля, и называют его общий контроль [1, с. 49]. Подробнее рассмотрим государственный контроль с учетом вышеизложенного и выделим его общие особенности. Первоочередная особенность, которую выделяют большинство исследователей - это разнородность видов и форм контрольных мероприятий, выраженных в их объеме и характере. Второй особенностью является содержание и объем полномочий, которые закрепляются за органами контрольно-надзорного механизма.

Система органов, осуществляющих контрольно- надзорную деятельность, будет неполной без органов прокуратуры.

Давая характеристику месту и роли органов прокуратуры в единой системе органов, реализующих государственный контроль, установим несколько характерных черт. Существование прокуратуры, как органа, осуществляющего надзорную деятельность, придает системе контрольно- надзорного механизма заверченный вид. Природе надзорной деятельности присущ надведомственный характер, что придает этому виду контрольно- надзорной деятельности особую приоритетную черту в сравнении с другими полномочиями контрольно- надзорных органов.

Подробнее исследуя сущность надведомственного характера прокурорской деятельности, отметим, что он отражает политико-правовую природу прокуратуры, как органа контрольно-надзорного механизма. Специфическая форма надзорной деятельности отражается в большом спектре общественно-правовых отношений, которые попадают под сферу правового регулирования рассматриваемой деятельности. Делая краткий вывод о месте прокуратуры в контрольно-надзорном механизме государства, а также прокурорского надзора как вида государственного контроля, отметим, что высшим органом по отправлению государственного контроля в виде прокурорского надзора и соответствующей деятельности является прокуратура.

Как говорилось ранее, сущность надзорной деятельности и прокурорского надзора состоит в его всеобъемлющем характере, он реализуется независимо от сферы хозяйствования и административной, организационной подчиненности. К сожалению, приходится отмечать, что существующие на сегодняшний день организационно-правовые и политические тенденции развития контрольно-надзорной сферы обосновывают предпосылки к закреплению за органами государственной власти, в особенности контролирующими, полномочия, характерные для надзорных и правоохранительных органов.

Эффективность контрольно-надзорного механизма государства состоит в четком определении целей, задач, методов, средств, которые необходимо

использовать прокуратуре (надзорному элементу) и контрольным органам (контролирующий элемент) в процессе реализации своих полномочий. Осуществление данной деятельности возможно только при четко разработанном механизме согласованных действий вышеуказанных элементов механизма. Эффективность может быть основана на обоюдном обмене информацией в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности. Тем самым, данная форма работы надзорного и контрольного элементов механизма позволит: во-первых, четко разграничить и определить предмет контроля и надзора; во-вторых, поможет установить и просчитать поведенческую модель подконтрольных и поднадзорных субъектов; в-третьих, совместная деятельность будет подчеркивать и разрабатывать новые концептуальные изменения в структуре контрольно-надзорного механизма.

Анализируя вопрос взаимодействия контрольного и надзорного элементов механизма, определим, что характерной чертой первого является широко разветвленная деятельность, строго определенная иерархичность и хорошая техническая оснащенность органов контрольного элемента. Данная характеристика позволяет говорить, о том, что контрольные органы представляют собой единую систему, цель которой своевременно реагировать и пресекать правонарушения. В то же время надзорный элемент в лице прокуратуры реализует свою специфическую функцию, исходя из компетенции и полномочий этих органов и их должностных лиц.

Прокуратура является надзорным органом. Тем самым, ее деятельность способствует повышению эффективности работы всего контрольно- надзорного механизма, и способствует достижению установленных стандартов и требований, предъявляемых ко всему аппарату государства.

Даже в случаях, когда контрольная и надзорная функции рассматриваются в качестве самостоятельных функций, при их изучении становится очевидной их схожесть. Данная схожесть выражается в общей предметной области, в схожих методиках, формах и способах реализации контрольной и надзорной деятельности.

Согласно Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» [46] государственный контроль (надзор) определен, как проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

Таким образом, при анализе норм действующего отечественного законодательства приходится констатировать факт того, что законодатель не установил четкого разделения рассматриваемых понятий.

Интересна научная позиция М.Р. Стерлинга, который исследует правовую природу контрольно-надзорных органов. В своих изысканиях автор утверждает, что как сущность, так и природу деятельности рассматриваемых органов ошибочно приравнивать как в правовом, так и в административно-организационном смысле. Сущность контроля состоит в том, чтобы в процессе деятельности механизма государства его внутриорганизационные и управленческие характеристики оставались эффективными, объединяли разновекторные по своему содержанию виды государственной деятельности. В такой трактовке контрольная деятельность служит инструментом по пресечению правонарушений и поддержанию правопорядка и законности в аппарате государства [58, с. 59].

Как следствие, функционирование системы контрольных органов направлено на постоянный мониторинг и проверку деятельности подконтрольных элементов системы на предмет установления и пресечения негативных явлений в деятельности органов публичной власти.

Одновременно с этой позицией М. Р. Стерлинг акцентирует внимание и на надзоре. По его мнению, надзор - это осуществляемая на постоянной основе компетентными органами власти деятельность, целью которой является мониторинг за единообразным правоприменением субъектами надзорной

деятельности норм действующего законодательства в форме различных правовых процедур предупредительного, пресекающего, восстановительного, обеспечительного и наказательного характера [58, с. 61].

Таким образом, под органами надзора можно рассматривать специально уполномоченные субъекты, наделенные специфической деятельностью, которая по своей природе и сущности обладает автономным характером - надзорная деятельность, приравниваемая к иным властно- организационными формами.

Следовательно, с целью единообразного применения таких правовых категорий, как контроль и надзор в научной и практической сферах, необходимо провести мероприятия по совершенствованию юридической терминологии. Данная систематизация должна в первую очередь не нарушать существующих общепризнанных правовых конструкций, и четко определить разграничение в употреблении рассматриваемых терминов.

Деятельность государственных органов при реализации контрольно-надзорных функций рассматривается в работе Н.В. Платонова, как правовая форма контроля и надзора [50, с. 62]. Следовательно, контрольно-надзорная деятельность неразрывно связана с развитием государства.

В процессе изучения института контроля и надзора в отечественной и зарубежной науке нами были выявлены определенные признаки. В том числе стала очевидной корреляция видоизменения функций контроля и надзора с преобразованиями государственной формы и строя.

Необходимо также определить тот факт, что при работе контрольно-надзорного механизма данная система органов осуществляет контрольно-надзорную деятельность, тем самым представляется необходимым определить форму этой деятельности.

Рассмотрим несколько точек зрения, существующих в юридической науке. Контрольно-надзорную деятельность, как направление правообеспечительной деятельности, исследовал С.С. Алексеев, выделяя в ней две формы организационную и правоохранительную [2, с. 181]. Однако наравне с

правообеспечительной функцией, контрольно-надзорной деятельности присущи правотворческая и правоисполнительная формы.

Противоположенную точку зрения имеет А.В. Мицкевич, который определил иные формы, свойственные контрольно-надзорной деятельности. Основной формой, по его мнению, выступает правоприменительная и, как следствие, правоисполнительная и правоохранительная формы [39, с. 12].

Наличие рассмотренных свойств и форм контрольно-надзорной деятельности дает основание говорить о том, что она имеет правовую форму и обладает рядом самостоятельных, специфических признаков. Также, исходя из специфики и особенностей форм и методов свойственных контрольно-надзорной деятельности, В.В. Ефимов рассматривает контроль и надзор, как целое и частное [18, с. 89].

Исследуя контрольно-надзорную деятельность в широком смысле, можно с уверенностью утверждать о формировании «четвертой» ветви власти - контрольной(надзорной). Данную позицию обосновывают и ряд ученых утверждая, что при реализации своих непосредственных полномочий большинству органов государственной власти присуще контрольные либо надзорные функции. Также, развивая эту теорию важно подчеркнуть, что, вписывая органы власти, основная компетенция которых - это осуществление контрольно-надзорных полномочий в единый механизм государства, без соответствующих оговорок, обстоятельств попросту невозможно.

Существует и противоположенная точка зрения, поддерживаемая В.В. Бурцевым, который утверждает, что государственный контроль по своему содержанию не может рассматриваться ни как форма, ни как средство реализации государственной власти [5, с. 29].

Возможности государственного контрольно-надзорного механизма при четко налаженной и профессионально осуществляемой работе обширны, поскольку объем средств достаточен для обеспечения государственной исполнительской дисциплины. Кроме того, контрольно-надзорный механизм позволит на регулярной основе модернизировать систему государственного

управления, повысить эффективность государственного аппарата и приведет к снижению государственных расходов в сфере государственного управления. Очевидно, что для эффективной деятельности государства и общества важным условием остается стабильность права, которая в свою очередь поддерживается силами государственного контроля и надзора.

Контрольная функция государства по своей сущности объективна. Это может трактоваться, как функция «подсчета» соблюдения определенных требований подконтрольными объектами.

Контрольно-надзорный механизм можно рассматривать с нескольких позиций. Так, с одной стороны, как систему органов государственной власти, реализующую полномочия в форме контрольно-надзорной деятельности. С другой стороны, ее следует изучать как организационно-юридическое средство обеспечения законности в управленческой деятельности.

Основными чертами контроля и надзора можно назвать его непосредственность, оперативность, действенность, специфический характер деятельности органов контроля и надзора, многообразие форм.

В самом обобщенном виде целью контрольно-надзорного механизма является выявление и устранение нарушений действующего законодательства, привлечение к ответственности виновных лиц, а также возмещение ущерба, возникшего по причине халатности и умышленного незаконного деяния подконтрольных объектов.

Контрольно-надзорный механизм государства предотвращает дестабилизирующие процессы, которые приостанавливают социальный прогресс, делая немислимым процесс установления дисциплины и порядка в обществе.

Рассматривая эволюцию развития института контроля и надзора в России, необходимо отметить появление множественности органов, обладающих контрольными или надзорными полномочиями, и напрямую влияющих на поддержание и обеспечение законности в государстве.

Эффективное осуществление государственного надзора и контроля должно включать следующие аспекты: правовое закрепление понятия государственного контроля и его отличие от надзора; цели и задачи деятельности по отправлению контроля и надзора; уточнение контроля и надзора; определение иерархической и четко выверенной классификации органов государственного контроля и надзора.

Основываясь на вышесказанном, отметим, что базовой функцией контрольно-надзорного элемента механизма государства является проведение государственной исполнительной дисциплины, обеспечение и исполнение решений, принимаемых органами власти, а также предупреждение и пресечение всевозможных ошибок при осуществлении государственными органами своих полномочий.

Если рассматривать контрольно-надзорный механизм, как организационную систему механизма государства, то она представляет собой совокупность взаимозависимых между собой структурных элементов - субъектов, а также и объектов, и средств контроля (виды, формы, методы, технология, технические средства). Эффективная работа данной системы напрямую зависит от общих принципов ее организации и согласованных действий субъектов системы.

Таким образом, можно предложить несколько выводов. Во-первых, под понятием контрольно-надзорный механизм государства следует понимать, с одной стороны, специфическую систему органов государственной власти, осуществляющую специфическую по своей правовой природе контрольно-надзорную деятельность. Во-вторых, основными чертами контроля и надзора можно назвать его непосредственность, оперативность, действенность, специфический характер деятельности органов контроля и надзора, многообразие форм.

Глава 2 Основные направления трансформации правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в целях совершенствования их деятельности

На сегодняшний день, анализируя нормы действующего законодательства с позиции наделения органов государственной власти контрольными или надзорными функциями, можно выделить следующие виды государственного контроля: президентский, парламентский, судебный контроль, а также контроль, осуществляемый органами исполнительной власти.

В настоящее время на государственном уровне, не сформулирована четкая позиция по вопросу понимания государственного контроля и его отличия от надзора.

Изучив международный опыт в рассматриваемом направлении, мы пришли к следующему возможному решению данной проблемы - необходимо разработать единую систему координации действий и обмена информации, что приведет к качественному осуществлению работы контрольного механизма в актуальных сферах.

В литературе обозначены несколько перспективных направлений преобразования контрольно-надзорного механизма:

- приведение методологической основы в соответствие с современными условиями;
- реформирование организационных структур;
- формирование системной и завершенной нормативно правовой базы [].

Подводя итог изложенному, процитируем слова А.Ф. Ноздрачева, подтверждающие актуальность и необходимость применения теории и практики государственного контроля: «Чем слабее государство, тем крепче должен быть контроль» [53, с. 11].

Реформирование и развитие контрольно-надзорной системы, должно быть реализовано по следующим основным направлениям:

- подготовка кадров с учетом современных политических, экономических и социальных реальностей;
- реформирование организационных структур с целью повышения эффективности контрольной деятельности при одновременном сокращении штатной численности;
- формирование системной и совершенной нормативно правовой основы;
- формирование, совершенствование системы государственного контроля;
- создание современной научно-исследовательской и учебной баз по лучшим международным образцам, формирование системы кадрового обеспечения;
- организация адекватной информационно-коммуникационной инфраструктуры.

Осуществление этих мероприятий позволит повысить эффективность деятельности контрольно-надзорного механизма современного российского государства.

Освещая вопросы оптимизации федеральных контрольно-надзорных органов, необходимо сказать о конституционной реформе 2020 года и, соответственно, о преобразовании системы органов государственной власти в части контроля и надзора. И целесообразней это сделать на примере прокуратуры Российской Федерации.

Оценку конституционно-правовых преобразований 2020 года в рамках деятельности Прокуратуры Российской Федерации можно рассмотреть следующим образом.

В 2020 г. принят Федеральный закон № 367-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [42]. Законом были внесены ряд поправок и дополнений, которые носили, в основном организационный характер.

Статья 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [47] (далее - Закон о прокуратуре), изложена в следующей редакции: «Прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции». Отметим, что до внесения поправки в данную статью задачи прокуратуры Российской Федерации были закреплены в данном законе. Тем не менее, в предыдущей редакции статьи 1 Закона о прокуратуре, прокуратура Российской Федерации определялась, как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Следовательно, данная поправка не дает четко определить такие моменты, как статус прокурорского надзора, и деятельность прокуратуры в принципе. Таким образом возникает существенная неоднозначность в понимании правового статуса прокуратуры.

Иные изменения в статью 1 Закона о прокуратуре носят больше «технический» характер. Например, в новой редакции данной статьи закрепляется перечень направлений деятельности, которая возложена на прокуратуру.

Важно подчеркнуть, что как в предыдущей, так и в новой редакции Закона о прокуратуре остался неизменный принцип, закрепляющий единство и централизацию системы органов прокуратуры. Но в действующей редакции Конституции Российской Федерации этого нет. Согласно конституционной поправке от 2014 года, указанный принцип перестал иметь конституционную основу. Так, в соответствии со статьей 129 Конституции Российской Федерации (редакции 2014 г.) было отменено положение о том, что прокуратура составляет

единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Рассматривая изменения в законодательстве, можно сделать вывод, что данный принцип относительно легко подвергается изменениям.

Данное обстоятельство можно рассмотреть с нескольких сторон. Так, например, под углом «оптимальной» структуры государственного механизма открытый перечень функций, конечно же, себя оправдывает. Но с позиции наделения прокуратуры «внеплановых» полномочий, при отсутствии конкретного перечня функций, может повлечь за собой дублирование функций между органами государственной власти, которые реализуют «внеплановые» функции и непосредственно прокуратурой. Следовательно, при дублировании целей и задач будет снижаться и эффективность деятельности органов прокуратуры.

Дополнительно внесены изменения и в процедуру назначения и освобождения от должности прокуроров. В новой редакции статьи 12 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Для этого Президент Российской Федерации направляет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации представление по кандидатуре на должность Генерального прокурора Российской Федерации и иные материалы для рассмотрения кандидатуры. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в течении семи дней со дня поступления представления в письменной форме информирует Президента Российской Федерации о результатах принятого решения. Процедура освобождения от занимаемой должности Генерального прокурора Российской Федерации принимается самостоятельно Президентом Российской Федерации. Процедура назначения и освобождения от занимаемых должностей заместителей Генерального прокурора, и прокуроров субъектов Российской Федерации, военных прокуроров аналогичная.

Согласно новой редакции ч. 1 ст. 15.1 Закона о прокуратуре, отметим еще одну новеллу. Так, кандидатура на должность прокурора субъекта Российской Федерации не согласовывается с органами власти субъекта Российской Федерации. Данная новелла видится обоснованной ввиду нескольких причин. Во-первых, назначение прокурора без согласования с органами власти субъекта позволит говорить о степени независимости прокурора субъекта от региональных государственных органов. Во-вторых, данное новшество дает возможность для полной реализации принципа единства и централизации системы органов прокуратуры.

Следующее изменение, на которое стоит обратить внимание, это ч. 5 ст. 129 Конституции Российской Федерации. Данная поправка закрепляет понятие «иные прокуроры». Это понятие нашло свое отражение в ч. 3 ст. 15.1 Закона о прокуратуре и трактует его следующим образом. Под понятием «иные прокуроры» понимаются работники органов прокуратуры, которые претендуют на замещение по должности, по которой предусмотрено присвоение высших классов чинов прокурорских работников или воинских званий высших офицеров, за исключением Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров. Назначение и освобождение иных прокуроров на должность осуществляется Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации.

Инструментом преобразования системы контрольно-надзорных органов выступают послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. В одном из своих посланий Президент Российской Федерации отметил основные проблемные моменты в сфере осуществления деятельности контрольных и надзорных органов. Отмечая, что за последнее время работа органов контроля и надзора носит карательный, но не контрольный характер, особенно в сфере малого и среднего предпринимательства. Президент определил, что деятельность контрольно-надзорных органов должна быть предметной и отвечать конкретно определенным задачам и принципам [52].

В настоящее время можно отметить несколько острых проблем в рассматриваемой сфере. Во-первых, наиболее актуальной является бездействие системы контроля и надзора в лице ее органов в определенных сферах общественной жизни, или наоборот произвол, самоуправство специализированных органов контроля и надзор. Во-вторых, наблюдается и законодательный пробел правового положения некоторых специализированных органов в сфере контроля и надзора. Отметим, что нормы, регулирующие правовой статус Прокуратуры Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации, закреплены Конституцией Российской Федерации, но между тем их статус не вполне укладывается в «классическую систему» разделения властей.

Процесс оптимизации системы контрольно-надзорных органов затрагивает сферу конституционно-правовых полномочий.

Для эффективной оптимизации рассматриваемой системы нужны определенные принципы, на основе которых она должна проводиться:

- оптимизация должна гарантировать непрерывность работы всей системы органов государственной власти, закрепленных Конституцией Российской Федерации;
- характер реформирования системы должен быть поэтапным;
- одним из основных принципов оптимизации должен быть принцип обеспечения повышенного уровня защиты прав и свобод граждан, общественных организаций и юридических лиц независимо от организационно-правовой формы, а также исключена возможность произвола контрольно-надзорных органов при реализации ими своих полномочий.

К основным целям оптимизации можно отнести:

- ликвидация законодательных пробелов, регулирующих правовой статус определенных органов власти, установленных Конституцией Российской Федерации;

- поэтапное улучшение работы органов контроля и надзора в долгосрочной перспективе;
- обеспечение планомерного снижения государственных расходов на содержание системы контрольно-надзорных органов;
- повышение уровня квалификации и переквалификации сотрудников органов контроля и надзора, и повышение их материального благосостояния.

Рассматривая процедуру оптимизации системы контрольно-надзорных органов, ее можно условно разделить на два этапа:

Первый этап характеризуется нормотворческой деятельностью (подготовка и разработка законопроектов) в сфере контроля и надзора.

Содержание данного этапа предполагает разработку законодательной основы и «новой законодательной архитектуры» в сфере контроля и надзора.

Реализация первого этапа находится на стадии частичного завершения. Значимым становится процесс оценки возникающих выгод и рисков в следствии законодательных изменений.

Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [43] (далее - Закон № 248-ФЗ) закрепляет несколько видов осуществления государственного контроля, которые в свою очередь представлены в виде подсистем. Так Закон № 248-ФЗ выделяет следующие подсистемы: ведомственный, вневедомственный и внутриведомственный. Закон № 248-ФЗ, определяет органы, за которыми закрепляются функции контроля в качестве основной или одной из основных своих функций.

В соответствии с названным Законом закреплена новая система государственного контроля и установлен порядок реализации контрольно-надзорных полномочий. Рассматриваемая система определяет институты, средства и необходимый инструментарий, целью которых является поэтапное снижение административной нагрузки на контролируемые сферы.

Систематизация и закрепление принципов государственного контроля (надзора), муниципального контроля становится ключевой новеллой рассматриваемого закона. В частности, речь идет о базовых идеях, началах и положениях государственного контроля для использования их субъектами системы. Организация и проведение контрольно-надзорной деятельности возможно благодаря принципам, носящим универсальный и общий характер. Свое отражение новая система принципов нашла в отдельной главе Закона № 248-ФЗ.

В соответствии со статьей 7 Закона № 248-ФЗ, под принципом законности и обоснованности следует понимать, что действия и решения контрольного (надзорного) органа и его должностных лиц должны быть законными и обоснованными, данные действия и решения могут быть выражены следующим образом:

- осуществление деятельности по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствии с Законом № 248-ФЗ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными федеральными, региональными и муниципальными актами;
- принятие решений, а также оценка по результатам проведения контрольно- надзорных мероприятий должностными лицами органа, осуществляющего данные действия, должны производиться в правовом поле;
- объективность решений контрольного (надзорного) органа основана на фактических данных и достоверной информации;
- запрет на необоснованное принятие решений контрольным (надзорным) органом, и совершение необоснованных действий (бездействия) должностными лицами при организации и осуществлении контроля (надзора).

Новым в системе принципов осуществления государственного контроля и надзора является стимулирование добросовестного соблюдения обязательных

требований. Содержание данного принципа заключается в том, что государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны обеспечивать стимулы к добросовестному соблюдению обязательных требований, и минимизацию потенциальной выгоды от их нарушений. В практической плоскости применения данный принцип закреплен следующим образом: «Предусмотрен приоритет проведения профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий».

Закон № 248-ФЗ иначе, чем Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ (далее- Закон №294-ФЗ) [45] формулирует принцип соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц. Суть данного принципа заключается в том, что при осуществлении контрольно- надзорных мероприятий выбираются такие профилактические меры по пресечению или устранению нарушений обязательных требований, которые должны быть соразмерны характеру нарушений, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям.

Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны ограничиваться объемом предоставленных полномочий, которые необходимы для обеспечения обязательных предписаний действующего законодательства Российской Федерации».

Закреплен принцип недопустимости злоупотребления правом. Данный принцип имеет определяющее значение при осуществлении контрольно-надзорной деятельности как для самих контрольно-надзорных органов, так и для контролируемых лиц, граждан и организаций. Принцип предусматривает собой недопущение злоупотребления правом как компетентными органами, так и подконтрольными субъектами. Четко регламентирован механизм осуществления данного принципа. В частности, установлен запрет на реализацию контрольными органами своих полномочий, препятствующих законной

деятельности подконтрольных субъектов, а также иные действия, которые могут негативно сказаться на их работе. Также законом установлена норма, согласно которой установлен запрет на злоупотребление гражданами и иными организациями на обращение в контролирующий орган с заведомо ложной и недостоверной информацией.

Отметим, что в первоначальной редакции законопроекта упоминался еще ряд принципов, не вошедших в окончательный вариант документа:

- недопустимости множественного государственного контроля (надзора), муниципального контроля, который запрещает проведение государственного контроля (надзора), муниципального контроля с целью оценки соблюдения одних и тех же обязательных требований несколькими контрольно-надзорными органами в отношении одного и того же контролируемого лица;
- результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля, согласно которому государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба), он должен осуществляться в случае недостаточности или неэффективности негосударственных форм обеспечения соблюдения обязательных требований (в этом принципе была заложена идея о необходимости достижения контрольно-надзорными органами максимального уровня общественно значимого результата своей деятельности с использованием наименьшего объема трудовых, материальных, финансовых и иных ресурсов, а также запрет установления ключевых показателей видов контроля, основанных на количестве проведенных контрольно-надзорных и профилактических мероприятий, количестве выявленных нарушений и количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности);

- объективности при реализации контрольными органами и их должностными лицами своей компетенции. Речь идет об отдельном принципе, а не о совместном принципе обоснованности и недопустимости при реализации контрольно-надзорных мероприятий, как окончательной редакции закона.

Еще одним отличием окончательной версии закона от первоначальной является отмена необходимости оценки доказательств на основе всестороннего, полного и объективного рассмотрения всех обстоятельств и требований действующего законодательства. Также были исключены и следующие положения: «Никакие доказательства не имеют заранее установленной силы. Все сомнения в нарушении обязательных требований, в том числе причинении вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, толкуются в пользу контролируемого лица».

Системе принципов государственного контроля предшествует система принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее - ИП) при проведении государственного контроля (надзора), предусмотренная в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Так, в основу системы принципов Закона № 294-ФЗ была заложена система принципов, закрепленных в Федеральном законе от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Дополнительно отметим, что при разработке закона перечень принципов был сильно сокращен и переработан, при этом основные идеи и положения сохранились.

Согласно действующей редакции ст. 3 Закона № 294-ФЗ основополагающими принципами защиты прав юридических лиц, ИП при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля являются:

- закрепление индивидуального уведомительного порядка предпринимательской деятельности по отдельным ее видам;
- открытость и доступность информации, на основе которых проводятся контрольно-надзорные мероприятия;
- проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц;
- установление разграничения полномочий между органами государственной власти, в компетенцию которых входит реализация регионального государственного контроля (надзора) в соответствии с требованиями действующего законодательства.

При проведении анализа норм действующего законодательства нельзя однозначно говорить о том, что новая система принципов отвечает всем современным требованиям. Так, принцип презумпции добросовестности юридических лиц и ИП вообще был исключен из новой системы. Однако содержание данного принципа ложится в основу при оценке определения критериев риска.

Стоит отметить, что более конкурентоспособным видятся нормы так и не принятого в 2019 году правительственного законопроекта «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Ряд экспертов отмечали, что отличительной особенностью правительственного законопроекта являлась его гибкость, терминологическая полнота, емкость и развернутость принципов, на основании которых осуществляется государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль [9, с. 211].

Также, отличительной особенностью является и то, что ряд положений все же были сохранены и вплетены в содержание иных принципов. Ярким примером подобного «вплетения» является принцип превентивной направленности, содержание которого заключается в реализации мер, направленных на устранение причин возникновения рисков причинения вреда. Данный принцип

встроен в содержание принципа стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований.

Еще одна особенность Закона № 248-ФЗ заключается в том, что ряд норм-принципов находятся в различных главах указанного закона, что несколько выбивается из привычной практики. Приведем ряд примеров. Согласно ч. 2 ст. 30 Закона № 248-ФЗ можно проследить «отголоски» принципа эффективности, закрепляющего за органами государственного контроля (надзора), органам муниципального контроля обязанность исходить из необходимости достижения максимального уровня общественно значимого результата своей деятельности с использованием наименьшего объема трудовых, материальных, финансовых и иных ресурсов, а также минимально возможной степени вмешательства в деятельность граждан и организаций.

Исходя из этого, в систему результативности и эффективности деятельности, включены показатели индикативности, используемые для мониторинга деятельности, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении, и определения причин их возникновения, характеризующих соотношение между степенью устранения риска причинения вреда (ущерба) и объемом трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровень вмешательства в деятельность контролируемых лиц.

Подводя предварительный итог, отметим, что слаженно выстроенная, гибкая система принципов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, служит устойчивым основанием, на котором выстраивается вся последующая «архитектура» органов системы, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность. Основополагающие принципы государственного контроля (надзора), муниципального контроля закрепленные в Законе № 248-ФЗ, должны распространять свое действие не только в пределах закона, но и на все законодательство в сфере контроля и надзора.

Хотя ряд экспертов и отмечают недостаток определенных норм, затрагивающих принципы организации контроля и надзора, указывая на

неясность правовых конструкций, переизбыток оценочных категорий, неполноту норм, направленных на решение актуальных проблем, но значение закрепления на федеральном уровне единой системы принципов государственного контроля (надзора), муниципального контроля сложно переоценить. Действующая система принципов направлена на развитие не только системы контроля и надзора, но и отвечает целям, которые были поставлены на первом этапе реформы контрольно-надзорной системы.

Рассматривая второй этап проведения оптимизации контрольно-надзорных органов в ходе реформы, его можно охарактеризовать как «базовый», исходя из его содержания. Содержанием данного этапа является внесение изменений в концептуальные конституционные положения.

Так, одним из проявлений второго этапа можно считать конституционное закрепление полномочий Государственного Совета. Еще одной новеллой Закона Российской Федерации О поправках к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1 - ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [20], являются п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ (с изменениями, одобренными общероссийским голосованием 1 июля 2020 г.), закрепляющий за Президентом Российской Федерации полномочие по формированию Государственного совета Российской Федерации (далее – Госсовет Российской Федерации), правовой статус которого определен Федеральным Законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном совете Российской Федерации» [44].

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О государственном Совете Российской Федерации» под единой системой публичной власти законодатель понимает федеральные органы государственной власти; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; иные государственные органы; органы местного самоуправления.

Однозначно, что Госсовет Российской Федерации не входит в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Интерес вызывает ч. 2 ст. 2 данного закона, закрепляющая, что

координацию деятельности всех органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляют:

- Президент Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации (в пределах своей компетенции);
- Госсовет Российской Федерации;
- другие органы публичной власти (перечень органов законодательно отсутствует).

Таким образом, Государственный совет Российской Федерации - это не орган государственной власти, а конституционный государственный орган и это, по мнению А.Ф. Ефремова, «не игра слов, в этом заключена достаточно большая правовая нагрузка, и что «это решение позитивно скажется на деятельности всех уровней власти, придаст им дополнительный импульс, как в решении текущих задач, так и в реализации наших перспективных планов» [19, с. 23].

В этой связи необходимо отметить, что в соответствии с подпунктом 5 пункта 1 статьи 17 Федерального закона «О Государственном совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394-ФЗ, за Госсоветом Российской Федерации закреплена функция по обеспечению мониторинга деятельности органов публичной власти и показателей субъектов Российской Федерации. Подробнее разберем термин «мониторинг» в его соотношении с понятиями надзор и контроль. Отметим, что у указанных понятий существуют общие признаки, выраженные в процессуальной форме (наблюдение, информирования, анализа), и определенные различия. Подробнее остановимся на отличиях. Исследуя природу контроля и надзора, отметим, что, во-первых, это категории управления и права содержание которых заключается в осуществлении официальных проверок специализированными органами, и, во-вторых, органы, наделенные правом по отправлению контрольно- надзорных полномочий, могут налагать административно-правовые санкции. Рассматривая природу правового мониторинга, отметим, что она выражается в поддержании потока информации и систематизации законодательства.

Следовательно, категорию правовой мониторинг возможно соотнести с понятиями контроль и надзор, как вид деятельности (контрольной, надзорной) и, как правило, правовой мониторинг выступает, как некая составляющая часть контрольной функции управления. Содержание правового мониторинга можно охарактеризовать как особый вид контрольной деятельности, цель которой – отслеживать динамику (объект контроля) и качество деятельности субъектов в процессе нормативного урегулирования.

Таким образом становится возможным рассматривать правовой мониторинг в качестве самостоятельного вида контрольной-надзорной деятельности.

Ярким примером может служить практическая деятельность Росфинмониторинга (Федеральная служба по финансовому мониторингу). Он является надзорным органом, в компетенцию которого входят вопросы по контролю и надзору за финансовыми потоками при помощи правового и нормативно-методического регулирования [40]. В рассматриваемом случае из самого названия следует вид госконтроля - финансовый надзор (контроль).

В научной литературе дается множество определений категории правовой мониторинг. Его рассматривают как один из методов контроля, либо как «новую юридическую технологию» [68, с. 67]. Следовательно, такую категорию, как правовой мониторинг можно рассматривать как вид, метод, и технологию контроля.

При исследовании содержания, видов и форм контроля и надзора, особенно в свете развития информационных технологий, возникает основание для появления такого вида контроля (надзора), как правовой мониторинг.

Вышеизложенное дает основание полагать, что правовой мониторинг является видом контроля. Также ранее говорилось, том, что правовой мониторинг может выступать в качестве одного из методов контроля (надзора), а также как его технология.

Для устранения противоречий необходимо понимать категорию «правовой контроль» как родовое понятие, а категории «надзор» и «мониторинг» следует рассматривать как видовое.

Таким образом, контроль представляет собой единый целостный процесс, который может выражаться в виде надзора, и как более новейший вид - мониторинг. При реализации последнего в его содержание могут входить следующие инструменты: эксперимент, экспертная оценка, закрытые и публичные консультации, анализ информационных сетей и другое.

При подобной трактовке правового мониторинга можно понимать его в виде метода, формы, инструмента правового контроля (надзора).

В качестве итога отметим ряд моментов. Во-первых, в настоящее время внесение изменений в Конституцию Российской Федерации повлекло изменение и дополнение в действующие нормативно-правовые акты Российской Федерации. Во-вторых, созрели предпосылки для признания самостоятельного вида власти - контрольно-надзорной. В-третьих, эффективная и четко организованная оптимизация системы контрольно-надзорных органов необходима по ряду причин: ликвидации законодательных пробелов, регулирующих правовой статус определенных органов власти, установленных Конституцией Российской Федерации; поэтапное улучшение работы органов контроля и надзора в долгосрочной перспективе; обеспечение планомерного снижения государственных расходов на содержание системы контрольно-надзорных органов; повышение уровня квалификации, а также материального благосостояния сотрудников органов контроля и надзора.

Глава 3 Основные направления совершенствования правового регулирования государственного контроля и надзора в Российской Федерации

3.1 Перспективы формирования контрольно-надзорной власти в Российской Федерации

В настоящее время в научной литературе основополагающим принципом организации власти является принцип разделения властей. Как правило, это исторически устоявшийся триумвират видов власти: исполнительная, законодательная и судебная.

Рассматриваемый принцип претерпел определенные исторические трансформации. Научное юридическое сообщество стало его рассматривать целостно и в позитивном аспекте, относительно недавно по историческим меркам. В отечественной правовой практике свое политико-правовое признание принцип разделения властей нашел в статье 10 Конституции Российской Федерации. Содержание данной статьи гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Однако существующая практика деятельности механизма государства гораздо шире. Согласно статье 11 Конституции Российской Федерации: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации».

Необходимо подчеркнуть, что в процессе разработки и принятия действующей Конституции Российской Федерации, ученые-правоведы и практики в сфере конституционного права отмечали одну особенность. Природа принципа разделения властей говорит о том, что необходимо разделение власти, но полное разделение властей абсурдно, так как данное действие будет вступать

в противоречие с перспективой дальнейшего развития государственного механизма и государства в целом, что в дальнейшем поставит «под удар» устойчивость всей политической системы. При таком подходе могут нарушаться важные и системообразующие взаимосвязи между «ветвями» власти, и в результате мы получим нарушение целостности единой системы государственной власти.

Для эффективного и полноценного развития и стабильности функционирования государственной и политической системы важным фактором является наличие в государственной системе контрольно- надзорного элемента. В развивающихся странах контрольно-надзорный элемент системы также выступает гарантом того, что краугольные и подчас острые общественно-политические вопросы в процессе развития государства должны решаться исключительно в правовом «поле» на основе действующего законодательства. В последнее время в юридической литературе все чаще встречается мнение о выделении еще одной «ветви» власти - контрольной в связи с тем, что большинство органов, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность, не вписываются в общепринятый триумвират властей.

В.Е. Чиркин отмечает, что «в отличие от ведомственного и административного контроля, который ведется органами, осуществляющими и иные функции, институты контрольной власти занимают самостоятельное особое место, это получило отчетливое выражение в законодательстве. Главы, посвященные органам конституционного контроля, отделены от глав о правосудии» [70, с. 19].

Н.М. Коркунов отмечал: «Элементы государственного властвования не могут быть сведены к какой бы то ни было абсолютной неподвижной схеме. Элементы властвования, функции образуются и развиваются вместе с развитием государственной жизни. Их может быть, и бывает гораздо больше (чем три). Их число постоянно растет, с развитием общественной жизни...» [29, с. 269].

При анализе государственно-правовой практики в различных странах отметим, что перераспределение государственно-властных полномочий органов

государственной власти в странах Европы и мира различно, совершенно неоднородна и «глубина» разделения властей. В самом общем виде природу принципа разделения властей можно охарактеризовать в следующем: «Единство и целостность государства не позволяет ставить вопрос о том, какая власть важнее, и в силу этого должна обладать большими властными полномочиями. Ни одна из них не может существовать без двух других. В этом смысле бесплодны попытки сосредоточить исполнительные функции на уровне власти законодательной, и наоборот».

Эффективное функционирование принципа разделения властей возможно только при существовании действенных правовых гарантий - системы сдержек и противовесов. Принцип представляет собой некий барьер на пути к консолидации власти в руках определенной системы органов власти, тем самым не позволяет привести всю государственно- политическую систему к произволу и авторитаризму. Такова сущность принципа разделения властей сегодня.

На современном этапе развития государственно-правовых институтов концепция разделения властей подверглась различным трансформациям, модификациям, в результате этого процесса возникли различные, отчасти новаторские направления государственной деятельности. Следует отметить, что при различных общественно-политических, исторических условиях принцип разделения властей, состоящий из классического триумvirата властей, может претерпевать различные трансформации.

Проведем правовой анализ нормативных положений конституций различных стран мира. Так, согласно конституционной доктрине некоторых стран Центральной Америки, принцип разделения властей в классическом триединстве не отражает всей полноты существующих сегодня реалий в государственном механизме, и предлагают дополнить Конституцию еще одним видом власти - избирательной властью [78]. Рассматривая далее конституционные особенности, можно отметить, что в проекте Конституции Никарагуа от 1986 г. [78], закреплялась не только избирательная, но и контрольная власть. Интересная конституционно- правовая практика сложилась

в Алжире. Так, Конституция Алжира 1976 г. закрепляет целых шесть видов государственной власти: политическая, законодательная, исполнительная, судебная, контрольная, учредительная [27].

Рассматривая конституционную практику Российской Федерации, отметим, что ряд органов власти также не укладываются в классическую модель разделения властей. Например, Президент Российской Федерации, Конституционное собрание, Прокуратура Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Такое большое разнообразие государственных органов позволяет говорить о том, что наряду с существующими видами власти можно выделить и учредительную власть в лице Конституционного собрания; президентскую власть в лице Президента Российской Федерации; прокурорскую власть в лице Прокуратуры Российской Федерации; избирательную власть в лице Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; финансово- банковскую власть в лице Центрального банка Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации.

Отдельно остановимся на выделении и изучении контрольной власти или контрольно-надзорной деятельности в отдельных странах. Изучая вопрос контрольной власти в конституциях стран мира, отметим, что в ряде конституций встречается такой термин, как «система национального контроля». Также при закреплении правового статуса контрольных и надзорных органов присутствует формулировка «не подчиняются никаким другим органам» или «никакой другой власти». Ранее отмечалось, что в конституционно-правовой доктрине ряда стран Латинской Америки закреплён термин «контрольная власть» [78].

Классическая модель разделения власти на исполнительную, законодательную и судебную претерпевает серьезную трансформацию по различным объективным основаниям. Процесс трансформации выделяет и иные виды власти: учредительную, финансовую, информационную и, в частности, контрольную власть. Содержание контрольной власти очень разнородно и не

всегда обладает стандартным объемом компетенций. Виды и формы реализации их полномочий различны. Структура системы органов контроля и надзора часто нестандартна.

В этой связи В.Е. Чиркин полагает: «Идет «отпочкование» новой ветви власти, контрольной. Этот процесс еще не завершен: во многих странах тенденция обособления контрольной власти имеет лишь характер поиска. Да и обширные полномочия, которыми наделены контрольные органы, в ряде стран в условиях авторитарных политических режимов весьма далеки от своего практического воплощения» [69, с. 36]. В современной правовой науке бытует мнение о том, что существующая классическая модель разделения власти нуждается в действенной системе инструментов контроля, полномочия по реализации которых будут возложены на систему органов прокуратуры [71, с. 70].

Таким образом, если рассматривать государственный контроль как функцию государства, то в науке существует несколько позиций. Так, профессор О.В. Химичева под понятием контроль понимает постоянно действующую, продолжительную функцию государственного управления, реализуемую в процессе всего цикла принятия и реализации управленческого решения [67, с. 119].

М.А. Малышева в свою очередь трактует понятие контроль как форму оперативно-плановых, ревизионных мероприятий, цель которой - выявление неточностей и отклонений от необходимой модели управления [34]. Отметим при этом, что характер решений, принимаемых контрольными органами, не носит окончательного характера. Контрольные органы, как правило, не принимают каких-либо конечных решений. Содержание принимаемых решений состоит в фиксации нарушений в форме соответствующих актов реагирования.

Контроль как функцию государственного управления, рассматривает и М.А. Штатина. Так, согласно ее мнению, контроль - это функция, цель которой является определение оценки и результатов эффективности системы государственного управления. Контроль - это функция управления, которая

предполагает оценку и анализ эффективности результатов работы организации. Следовательно, контроль - это процесс, направленный на достижение системой государственного управления установленных результатов, определение и выявление нарушений в процессе их достижения, а также эффективная корректировка управленческих решений и процессов в случае отклонения от необходимой модели государственного управления [74, с. 31].

На сегодняшний день актуальным остается мнение профессора В.Е. Чиркина, который рассматривает контроль как специальный (особый) вид деятельности органов государства, наделенных специальными полномочиями по отправлению контрольной деятельности в обособленной, специфической форме с ожидаемым конкретным результатом [70, с. 20].

Целью подобной деятельности должен выступать управленческий результат. С данной позиции должны быть определены ясные и четкие параметры, формы и методы достижения управленческого результата. Подробно рассматривая формы и методы, отметим, что они могут быть различны, и, как правило, зависят от нескольких факторов. Во-первых, от объема полномочий органа контроля. Во-вторых, от существующих взаимосвязей между участниками контрольно-надзорной деятельности, их вертикального или горизонтального характера.

Следовательно, сущность контрольной деятельности состоит в том, что это совокупность действий, цель которых - сверка предписанных нормативов с по факту существующими, и констатация их отклонения от необходимых параметров системы.

Обобщая изложенное, контроль и контрольная деятельность направлена на выявление основных характеристик (положительных и отрицательных) подконтрольного объекта, основной целью которой является определение основных параметров деятельности контролируемого объекта, что является предметом контрольной деятельности.

Так, сущностью контрольной власти является регулирование процесса достижения управленческого результата. Содержательной составляющей

контрольной власти будет выступать деятельность компетентных органов, в полномочиях которых закреплены контрольные, либо надзорные функции.

Рассматривая характеристики контрольной власти, отметим ее основную черту, а именно - комплексный характер деятельности, и, как следствие, реализацию властных полномочий совокупностью однопрофильных органов, объединенных единой целью. Данная позиция нашла свое отражение в нормах Конституции Алжира 1976 г., которая рассматривает контрольную власть как совокупность однородных по своей компетенции органов, при помощи которых реализуется этот вид власти. Отличительной чертой характеристики контрольной власти Республики Алжир является то, что она представлена высшими органами государства особого рода.

Исследуя основные характеристики данных органов, отметим, что они не отличаются от общепринятой характеристики любого иного органа государственной власти.

Главная особенность органов, входящих в систему контрольной власти, наравне с независимостью и автономностью состоит в том, что органы отправляющие контрольно-надзорные полномочия, принадлежат к различным видам власти. Они, как правило, не соподчинены и не взаимозависимы между собой, хотя отдельные нормативные акты определяют их в некую систему. Приведем несколько примеров. Согласно Конституции Эквадора, органы, осуществляющие контрольные или надзорные полномочия, закреплены в разделе «Органы контроля» [76].

Подробнее остановимся на нормах, регулирующих органы контроля и надзора в Перу. Так, согласно статье 146 Конституции Перу [77] органы, в компетенцию которых входит контрольно-надзорные функции, определяются ей как национальная система контроля. Соответственно, в Конституции Перу содержится раздел с аналогичным названием. Перуанская национальная система контроля представляет собой организационно-структурную, иерархически выстроенную систему органов контроля, строго подчиненных Генеральному контролеру. Анализируя конституции стран, в которых выделяется контрольная

власть, как отдельный вид, отметим, что власть носит функциональный характер. Тем не менее, модель контрольной власти, которая заложена в конституции Перу имеет принципиальное значение, так как основывается на системном подходе, что может являться еще одним веским основанием для выделения контрольной власти.

В компетенцию органов, отправляющих контроль и надзор, входит осуществление расследования, мониторинг деятельности без возможности вмешательства в хозяйственно-оперативную деятельность хозяйствующих субъектов, осуществление проверок деятельности подконтрольных объектов. Характерной особенностью данной деятельности является то, что самостоятельно органы контроля не осуществляют никаких наказаний, а докладывают о результатах проведенных контрольно-надзорных мероприятий компетентным органам, принимающим решение о наказании.

Как отмечалось ранее, отличительная черта контрольной власти в том, что в процессе своей деятельности она не устанавливает общеобязательных для всех правил поведения. Акты органов контроля, как правило, носят исключительно строго индивидуальный характер, то есть направлены в адрес конкретного государственного органа, должностного лица или, в редких случаях, определенному частному лицу. Как пример можно привести решения конституционных судов [66]. Так, решение конституционного суда публикуется, предполагая, что необходимость применения иных дополнительных мер не требуется, в связи с тем, что все участники этого процесса могут самостоятельно исполнять вышепредписанные в решении указания. Очередным важным, на наш взгляд, примером, могут являться ежегодные отчеты Счетной палаты, омбудсмана и иных органов, за которыми закреплены полномочия контроля. Содержание таких отчетов, как правило, состоит из указаний, мер, необходимых для улучшения работы, и деятельности определенной сферы государственного механизма.

По усмотрению контрольного органа после оценки значимости нанесенного злоупотреблением ущерба он может инициировать процедуру

возбуждения дела в суде или передать соответствующие материалы для последующего наказания компетентным органам, в компетенции которых входит полномочие по привлечению виновных к ответственности. Вместе с тем, в ряде стран контрольные органы не наделены полномочиями по приостановке или полной отмене решений государственных органов и их должностных лиц. В данном случае, эти органы наделены компетенцией по оперативному исправлению выявленных недостатков.

Рассматривая природу контрольной власти, отметим ее неоднородность. Неоднородность выражена в том, что эту власть реализуют органы, принадлежащие к различным видам государственной власти. Например, федеральное агентство (служба), наделенное контрольно- надзорными полномочиями, относится к исполнительной власти. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, реализующая полномочия по контролю в отношении Правительства Российской Федерации, относится к законодательной власти. Также существующий сегодня механизм государства выделяет органы, которые не относятся ни к одному из видов государственной власти, и наделены полномочиями по контролю, среди которых: Президент Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации, Центральный банк России, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия России).

Вопрос об организационной форме системы контрольной власти, выявил отсутствие единого мнения. На сегодняшний день существует множество органов, у которых присутствует та или иная форма контроля, данное обстоятельство служит основанием того, что одну и ту же сферу могут контролировать несколько органов контроля и надзора. Ярким примером может выступать финансовая сфера. Но уйти от подобной модели представляется достаточно сложным. Преимущественным мнением в литературе является создание единого органа по отправлению контроля и надзора, но его создание может привести к нескольким негативным последствиям для всей системы государственного механизма. Во-первых, из- за разноплановости сфер

осуществления контрольной деятельности может «утеряться» профессионализм лиц, осуществляющих данную деятельность. Во-вторых, единый контрольный орган может рассматриваться как «монстр», так как его деятельность может послужить для «подминания под себя» иных органов власти. Следовательно, проблема существующей системы контроля состоит в эффективности ее рассредоточенности.

Как показывает практика, сосредоточение большого объема контрольных или надзорных полномочий хотя бы у одного органа государственной власти ведет к концентрации полномочий, и, как следствие, к полной подчиненности контролируемых объектов данному контролирующему органу. В этой связи правильно будет рассмотреть вопрос об установлении правовых механизмов, которые будут служить некими «барьерами» при реализации контрольной власти (деятельности контрольных органов). Первым и существующим сегодня подобным «барьером» является рассредоточенность полномочий по осуществлению контроля и надзора в компетенциях различных государственных органов и должностных лиц. Также важным аспектом является то, что деятельность контрольных органов должна выступать предметом правового анализа и экспертизы для законодательной и судебной власти.

Рассмотрим подробнее данное высказывание. В случае, когда контрольно-надзорная деятельность станет предметом анализа и экспертизы судебной власти, то при выявлении незаконных действий со стороны контрольных органов данные действия могут быть признаны незаконными и отменены, когда контрольно-надзорная деятельность станет предметом законодательной власти, то при помощи законодательных процедур и механизмов возможно реформировать систему органов контроля и надзора с целью повышения ее эффективности.

Тем самым мы приходим к тому, что для эффективной работы контрольно-надзорных органов необходимо определить формы осуществления контрольной власти. Сущность форм осуществления контрольной власти состоит в том, чтобы:

- отражать содержание контрольной деятельности;
- четко определять субъекты и их специфику.

На современном этапе развития контрольно-надзорного элемента механизма государства можно выделить следующие виды контрольной власти:

- контроль, реализуемый в рамках своих компетенций Государственной Думой и Советом Федерации - парламентский контроль;
- контроль, осуществляемый Правительством Российской Федерации, федеральными министерствами, службами, агентствами в пределах своих компетенций, в юридической практике называется контролем органов исполнительной власти;
- контроль, реализуемый в процессе деятельности судебных органов - судебный контроль;
- контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации, его Администрацией в лице Главного контрольного управления - президентский контроль;
- органы, наделенные в пределах своей компетенции специфической формой и способом осуществления контрольной власти, имеющие специализированный характер, обладают полномочиями по осуществлению административного надзора(контроль);
- крайней формой и видом осуществления контрольной власти наделены органы прокуратуры, которые, в свою очередь, реализуют прокурорский надзор [54, с. 101].

Говоря о прокуратуре, как основополагающем органе «контрольно-надзорной власти», изучим несколько позиций, подтверждающий данный довод.

Рассматривая вопрос о выделении органов прокуратуры в самостоятельный вид власти наряду с общепризнанными, отметим поддерживающих данный подход ученых-правоведов, а именно, В.Н. Андриянов, И.В. Велиев, Ю. Ковязина, А. Ф. Козлов и другие [31].

Отметим ряд доводов, обосновывающих позицию об обособлении прокуратуры в отдельный вид власти - контрольно-надзорный.

Во-первых, природа деятельности органов прокуратуры такова, что «не вписывается» ни в одну из общеизвестных видов государственной власти. Однако компетенция органов прокуратуры, природа ее деятельности, характер функций и применяемых методов в процессе реализации своих полномочий соответствуют всем необходимым критериям, чтобы выделить ее как самостоятельный вид государственной власти.

В действующей редакции Конституции Российской Федерации не закреплено понятие «Прокурорская власть». Система органов прокуратуры рассматривается исключительно как организация прокурорской деятельности. Джатиев В. утверждал, что прокуратура наделена исключительными полномочиями, и не может быть подчинена какой-либо из существующих властей [15, с. 30].

Во-вторых, говоря о мировом опыте обособления контрольной или надзорной власти, отметим, что процесс носит характер поиска. Также подмечая обширные полномочия органов контроля в ряде стран, в которых на государственном уровне закреплена «Контрольная власть», стоит заметить, что этот вид власти весьма далек от эффективной модели функционирования».

Таким образом, исходя из приведенных доводов, Прокуратуру Российской Федерации можно рассматривать как систему органов власти, на основании которых возможно построение отдельной, самостоятельной власти. Правда, есть и иные мнения.

Однако при реализации подхода следует учитывать и возможные проблемы. Во-первых, первоначальной целью создания прокуратуры являлось образование специального органа при монархе, в полномочия которого входила организация контроля и надзора за соблюдением законов, то есть ни о какой самостоятельности и независимости органа не шло и речи. Также при изучении вопроса об самостоятельности и независимости прокуратуры стоит учитывать и тот факт, что недостаточно развитая нормативная правовая база не дает оснований рассмотреть прокуратуру Российской Федерации как орган государства, формирующий самостоятельную ветвь государственной власти.

Во-вторых, немаловажным аргументом является и то, что в компетенцию прокуратуры входят не только контрольные, но и координационные полномочия, направленные на эффективную работу государственного аппарата, а также стоит подчеркнуть, что прокуратура участвует в правотворческой деятельности. В-третьих, еще одним правовым «барьером» для реализации модели контрольной власти на базе прокуратуры может выступить глава 9 Конституции Российской Федерации, которая регулирует вопрос о процедуре внесения поправок и пересмотра положений Конституции Российской Федерации.

Проблема заключается в том, что ч. 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации установила органы государственной власти (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации) и, согласно ч. 1 ст. 135 Конституции Российской Федерации глава 1, 2 и 9 пересмотру Федеральным Собранием Российской Федерации не подлежат.

Следуя этой логике, напомним, что ранее рассматривался вопрос о разработке концепции развития органов прокуратуры. Концепция предусматривала трансформацию прокуратуры как самостоятельного многопрофильного и многофункционального государственно-правового института.

Изучая вопрос об перспективе выделения четвертого вида власти на базе Прокуратуры Российской Федерации, отметим, что в правовой науке по-прежнему существует множество подходов и мнений, подчас различных [16, с. 24]. Тем не менее, существует единство в том, что отказ от реализации прокурорского надзора в стратегически важных сферах для страны приведет общество к правовой беспомощности и необратимым последствиям. Следовательно, приоритетное направление реорганизации деятельности прокуратуры видится в сохранении существующих надзорно-контрольных полномочий и придании новых, если это необходимо ввиду трансформации общественно-политических институтов государства. Стоит подчеркнуть, что независимо от содержания статьи 129 Конституции Российской Федерации

объем надзорных полномочий не должен ограничиваться исключительно судебной деятельностью. Данная трактовка конституционной нормы дает основание рассматривать правовое положение прокуратуры как самостоятельный орган государственной власти.

Рассмотрим следующий подход, содержание которого определяет прокуратуру как единую, многофункциональную, иерархическую систему органов, независимых от остальной системы. Важнейшим аспектом при изучении института прокуратуры остается ее социальная значимость. Прокуратура в данном контексте выступает как гарант оптимального, эффективного функционирования государственного аппарата. Социальный аспект деятельности прокуратуры заключается в том, что она реализует государственный надзор за законностью всей системы государственной власти в Российской Федерации.

Отмечая зарубежный и отечественный опыт определения особого положения органов прокуратуры в системе органов государственной власти, выделим четыре группы стран:

- первая группа определяет прокуратуру, как составной элемент министерства юстиции, однако необходимо подчеркнуть, что прокуратура может выступать и как структурное подразделение судебных органов «магистратур» (США, Франция, Страны Бенилюкс, Израиль, Япония);
- вторая группа рассматривает прокуратуру исключительно как структурное подразделение судебных органов, обладающее, как правило, административной автономией (Испания, Колумбия, Болгария);
- третья группа стран закрепляет за прокуратурой «место» самостоятельной, иерархически выстроенной системы органов, которые могут быть подотчетны парламенту, либо главе государства (КНР, Вьетнам, КНДР, Куба и Лаос);

- четвертая группа - это страны, где такого государственно-правового института, как прокуратура или аналога вообще не существует (Великобритания) [16, 25].

На основании вышесказанного проведем типологию устройства системы органов и учреждений прокуратуры, в основе которой, «лежит» национально-правовая классификация.

Англосаксонский тип прокуратуры. Данный тип состоит из двух моделей - британской и американской. Основными характерными чертами этого типа является отсутствие надзорных полномочий, ярко выраженное полномочие по осуществлению уголовного преследования и поддержание государственного обвинения. Неверно будет утверждение о том, что это орган государственной власти в классическом понимании континентальной правовой семьи. В первую очередь, это профессиональное сообщество юристов, которые являются государственными служащими [75].

Изучая американскую модель, рассмотрим ее основные черты: во-первых, частичная степень вовлеченности представителей государственного обвинения в систему государственного аппарата, как правило, только на федеральном уровне. Во-вторых, система органов прокуратуры в США представлена несколькими автономными структурами. Атторнейская служба, возглавляемая US Attorney General, он же и является министром юстиции США, и вторая служба - это солиситорская, которой руководит генеральный солиситор США. Так же существует и система независимых прокуроров (Special Division of Appointing Independent Counsels) [75].

Континентальный вид организационного построения системы органов прокуратуры имеет также свои характерные черты и особенности. В первую очередь, представители прокуратуры так же осуществляют уголовное преследование и выступают в качестве государственных обвинителей в суде, однако отличительной чертой континентальных прокуроров является то, что они наделены надзорными полномочиями, реализуют судебное представительство. Данная характеристика дает основание рассматривать органы прокуратуры как

элемент министерства юстиции и элемент органов судебной власти. Следовательно, при изучении прокуратуры о ней можно говорить, что это правоохранительный, юстиционный и судебный орган со специфической деятельностью. Отличительной особенностью континентальной модели органов прокуратуры являются принципы ее построения: высокая степень централизации и наличие субординационных связей между вышестоящими и нижестоящими прокурорами [72].

Французские прокуроры наделены правом государственного принуждения в процессе реализации возложенных на них компетенций. И главной особенностью французской модели построения органов прокуратуры является двойственность в подчиненности между исполнительной властью в лице министерства юстиции и судебной властью [72].

Современная модель немецкой прокуратуры практически лишена надзорной функции. Она менее централизована по сравнению с французской моделью [72].

Российская модель организации органов прокуратуры отличается от иных моделей континентальной Европы. Перечислим наиболее яркие ее черты: во-первых, для российской модели характерной чертой является широкое закрепление надзорных полномочий без учета поддержания государственного обвинения или уголовного преследования. Во-вторых, система прокуратуры в России является независимой структурой схожая по полномочиям с правоохранительными органами, но при этом подчиняющаяся высшему органу власти. Отсюда следует, что еще одним основополагающим полномочием при реализации деятельности прокуратуры является обеспечение интересов государственной власти на всей территории страны. В- третьих, проводя ретроспективный анализ эволюции органов прокуратуры в России, подчеркнем, что в правовых системах царского или советского периода такая системы органов не «укладывалась» в единую структуру государственных аппаратов рассматриваемых исторических периодов, что позволяет говорить нам о том, что

данную модель организации прокуратуры возможно выделить в отдельный самостоятельный вид власти.

Есть мнение, согласно которому прокуратура - это орган законодательной власти. Аргументы такие. Так, предметом прокурорского надзора является надзор за единообразным применением действующего законодательства. Результатом деятельности законодательных органов является издание нормативных актов. Следовательно, так как прокуратура только осуществляет надзор за правильным и точным исполнением законов и иных нормативных актов, а не исполняет их, то прокуратура является органом, входящим в систему законодательной власти в качестве органа, контролирующего их деятельность.

Отметим также, что результат анализа статьи 129 Конституции Российской Федерации, закрепляющей понятие прокуратуры, дает основание рассматривать этот орган как элемент судебной власти.

Одной из альтернативных точек зрения является подход, в рамках которого прокуратуру рассматривают как структурный элемент президентской власти. Так, у сторонников данного подхода есть несколько аргументов на этот счет. Во-первых, Президент Российской Федерации является главой государства, и в его полномочиях закреплено право, направленное на формирование, организацию системы органов прокуратуры. Во-вторых, согласно пункту «е» статьи 83 Конституции Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации «стоит» выше иных федеральных и региональных органов власти и осуществляет единый прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ, законов, действующих на территории РФ, а также прав и свобод человека и гражданина всеми органами власти, входящих в систему публичной власти.

Ну, и радикальный подход, согласно которому систему органов прокуратуры рассматривают как базу для формирования отдельной, самостоятельной контрольно-надзорной власти. Отметим, что данный подход изменяет понимание классического «триумvirата разделения власти».

Тем не менее, вышерассмотренные подходы имеют и свои недостатки.

Во-первых, основным недостатком этих подходов является частичное или полное отсутствие законодательно установленной основы. Показательным примером выступает существующий подход о выделении контрольно-надзорной власти как самостоятельной, или рассмотрение прокуратуры как составного элемента «президентской власти».

Во-вторых, большинство ученых-правоведов рассматривают прокуратуру как орган, осуществляющий преимущественно одну функцию, как правило надзорную [31, с. 52]. Тем самым, не учитывается тот факт, что система современной прокуратуры предусматривает собой многофункциональный орган. Как следствие, полное игнорирование иных приоритетных полномочий и направлений деятельности современной модели организации органов прокуратуры приведет к искаженному представлению о всей системе органов прокуратуры, месту и значению в единой системе механизма государства.

Таким образом, рассмотренные подходы представляют собой попытку переоценки институционального подхода места и роли прокуратуры в системе разделения властей. При этом каждый из подходов имеет главный недостаток, место и значение прокуратуры определяются одним признаком, при этом полностью игнорируется вопрос о раскрытии сущности и роли прокуратуры как системы органов в целом.

Наиболее оптимальным и правдоподобным подходом к определению места, роли, значения системы органов прокуратуры в механизме государства сегодня является подход, в котором она занимает особое место, не принадлежит ни к одной из известных видов власти, тем самым не нарушает и не «укрупняет» существующую систему разделения властей. Впервые данный подход нашел свое отражение в Концепции развития прокуратуры на переходный период (далее - Концепция) [16].

Согласно рассматриваемой Концепции, сохраняется классический триумvirат властей, представленный в лице законодательной, исполнительной и судебной властей. Существование данной системы не противоречит и не исключает создание и функционирование новых, независимых государственно-

правовых институтов. Так, если продолжать следовать данной логике, то система органов прокуратуры идеально «ложится» в рассматриваемую систему органов публичной власти. Характер деятельности современной российской прокуратуры отличается многофункциональностью, то есть, имеет функциональное отношение ко всем трем видам власти, но, в то же время, сама прокуратура как орган государства не относится в полной мере ни к одному из видов власти. Данное по-своему уникальное положение, дает возможность с одной стороны, рассматривать прокуратуру как самостоятельный элемент системы «сдержек и противовесов», а с другой - реализовывать многочисленные полномочия, закрепленные за ней в Законе о прокуратуре.

Подводя предварительный итог определения места, роли и значения института прокуратуры в Российской Федерации, важно отметить, что:

- современная российская модель организации деятельности прокуратуры представляет собой самостоятельно функционирующий государственно- правовой институт, в виде независимой, иерархически выстроенной, централизованной федеральной системы государственных органов;
- характер деятельности современной российской прокуратуры отличается многофункциональностью, то есть, имеется прямое отношение ко всем трем видам власти, но в то же время сама прокуратура как орган государства не относится в полной мере ни к одной из «ветвей» власти. Основополагающая цель прокуратуры - это обеспечение и защита интересов центральной власти во всех без исключения правоотношениях;
- особое место в системе органов публичной власти по-своему уникально, так как дает возможность, с одной стороны, рассматривать прокуратуру как самостоятельный элемент системы «сдержек и противовесов», а с другой, реализовывать многочисленные полномочия, закрепленные за ней в Законе о прокуратуре и действующем законодательстве.

Исходя из вышесказанного, решение вопроса о выделении и закреплении такого самостоятельного, обособленного и «нового» вида государственной власти, как контрольно-надзорная власть с практической точки зрения оценивается весьма проблематичным, хотя в теории данная концепция имеет место быть. Наиболее оптимальным и правдоподобным подходом к определению места, роли, значения системы органов прокуратуры в механизме государства является подход, в котором она занимает особое место, не принадлежит ни к одному из известных видов власти, тем самым не нарушает и не «укрупняет» существующую систему разделения властей и рассматривается как многофункциональный государственно-правовой институт власти.

3.2 Совершенствование контрольно-надзорного механизма государственной власти в Российской Федерации: на примере государственного аудита

Изучая государственный аудит как форму государственного контроля, проанализируем основной понятийно-категориальный аппарат.

Отметим, что основной значимый термин «финансовый контроль» не закреплён законодательно, а в разделе IX «Государственный (муниципальный) финансовый контроль» Бюджетного кодекса Российской Федерации [7] нормы не раскрывают рассматриваемое понятие.

Однако в научной литературе понятие финансовый контроль нашло свое отражение в различных сферах. Финансовый контроль рассматривают как в экономической теории, так и в юриспруденции, и в иных областях научного знания. Данный факт дает нам основания полагать, что природа финансового контроля многогранна, и ее следует рассматривать с нескольких позиций. Мы остановимся на двух категориях при рассмотрении понятия финансовый контроль, это контроль и, соответственно, финансы.

Категорию контроль можно рассмотреть, как процесс или деятельность, отмечая при этом, что контрольная деятельность непосредственно связана с

процессом управления. Содержательно процесс управления можно «разбить» на следующие стадии: 1) планирование, 2) организация, 3) мотивация, 4) контроль. Независимо от очередности этапов, контроль выступает основополагающим в процессе.

Целью данного этапа является оценка достижения организацией поставленных целей. Наравне с этим стадия управленческого контроля позволяет определить эффективность деятельности организации, пресечь и устранить выявленные недостатки и нарушения.

Стадия контроля имеет специфическое свойство по сравнению с остальными стадиями управленческого процесса. Так, контроль «пронизывает» все стадии управленческого процесса, являясь при этом неким связывающим воедино звеном. Контроль обладает широким объемом специфических функций, что позволяет своевременно корректировать управленческий процесс для эффективной и слаженной работы всей организации.

Рассматривая понятие «финансы», отметим, что данная категория встречается в различных отраслях научного знания. Например, в юридической науке или экономической. Естественно, что данное понятие не может совпадать по смыслу. Тем не менее, могут иметь место и некоторые совпадения. Так, экономическая теория понимает финансы примерно в таком же смысле, как и юриспруденция. В юридической науке финансы характеризуют как разновидность общественных отношений в области формирования, распределения и использования финансовых средств. При чем, как в государственных, так и негосударственных и других фондах.

Не наблюдается единство мнений и в части того, что понимать под финансовым контролем.

Известный специалист А.Н. Козырин интерпретирует финансовый контроль через призму деятельности контрольно-надзорных органов [26]. Если взять за основу главное в его позиции, то финансовый контроль представляет собой деятельность государственных, а в ряде случаев и не государственных органов осуществляемую в соответствующих формах, преимущественно

организационных, которая проводится в целях установления законности и объективности финансовых операций, общей оценке эффективности хозяйственно-финансовой деятельности, вскрытия резервов ее совершенствования и в конечном счете увеличение финансовых поступлений в бюджет.

По нашему мнению, недостатком данного определения финансового контроля является: во-первых, одностороннее рассмотрение термина контроль в виде совокупности специализированных действий, во-вторых, в данном контексте финансовый контроль распространяет свою деятельность исключительно на государственный финансовый сектор, а частный финансовый сектор данным определением исключается.

Несколько иное понимание финансового контроля находим у Н.Д. Погосяна, который рассматривает эту категорию в довольно широком объеме. По его мнению, финансовый контроль со стороны государства – совокупность непрерывных процессов по организации функционирования государственного сектора экономики, а также иных хозяйствующих субъектов [51].

Данная трактовка финансового контроля очень объемна и содержит не только понимание деятельности органов контроля, но и затрагивает вопросы должностных лиц и их управленческих компетенций.

В научной литературе имеют место и другие определения финансового контроля, которые совпадают в общем, но существенно расходятся в частности.

Например, А.Я. Быстряков считает, что финансовый контроль - изучение эффективности, законности и достоверности хозяйственных действий, которая осуществляется на базе установленных нормативными актами форм отчетности. Контролирующий орган устанавливает соответствие фактического состояния объекта хозяйствования и представленных им отчетных материалов [6, с. 17].

Создается впечатление что данная интерпретация понятия контроль полностью «стирает» его природу. Представляется, цель контроля - это все- таки осуществление проверки.

В юридической науке нередко финансовый контроль рассматривают как форму надзорной деятельности.

И.Д. Мацлюк и С.О. Шохин, делают акцент на том, что в наибольшей степени надзорными полномочиями в Российской Федерации обладают Прокуратура Российской Федерации и Банк России [37, 73].

Следует отметить, что сущность финансов имеет двойственный характер в этой связи, и категорию финансовый контроль следует определять с двух этих позиций: с точки зрения экономической теории, и с точки зрения юриспруденции. Так, на основании этого Ю.М. Воронин дает следующее определение: «Финансовый контроль - это экономические отношения по поводу формирования и эффективного использования финансовых ресурсов во всех сферах экономики в процессе расширенного воспроизводства материальных благ и услуг, проявляющиеся в контроле специально созданных органов за финансовой деятельностью экономических субъектов (государства, территориальных административных образований, хозяйствующих субъектов и физических лиц), соблюдением финансово-хозяйственного законодательства, целесообразностью произведенных расходов, экономической эффективностью финансово-хозяйственных операций в процессе реализации экономической политики, позволяющей оценить, насколько эффективно использованы ресурсы для достижения поставленной цели и выявить отклонения от целевой функции» [8, с. 13].

Такая интерпретация Ю.М. Ворониным понятия финансового контроля вызывает интерес по нескольким причинам, во-первых, закрепляет его область распространения и содержание проблемы реализации, во-вторых, не рассматривается вопрос стратегического моделирования, как одной из функций финансового контроля.

Однако, проблематика стратегического моделирования, планирования в финансовом контроле была рассмотрена Н.С. Столяровым, который трактует финансовый контроль следующий образом: «Финансовый контроль - это контроль за законностью и целесообразностью действий органов

государственной власти и местного самоуправления, осуществляемый в процессе планирования и ведения финансовой деятельности в интересах реализации стратегии социально-экономического развития страны и ее территорий» [59, с. 23].

Особенностью определения являются то, что процедура финансового контроля действует на небольшом отрезке финансового процесса и в обособленной сфере муниципального и государственного финансирования.

Следующий вопрос - это система финансового контроля, его виды и формы. В теории финансовый контроль разделяют, основываясь на субъектном составе лиц, его осуществляющих (государственный, внутрихозяйственный контроль, а также независимый аудит).

Также существует концепция системы национального контроля, разработанная В.А. Двуреченским. Концепция рассматривает всю совокупность общественных отношений, в том числе и финансово-хозяйственных. Мы остановимся на этой концепции и рассмотрим ее под углом осуществления финансового контроля [14].

В свою очередь, в зависимости от компетенций субъектов, реализующих контрольно-надзорную деятельность, как правило в каждом государстве контроль разделяют на публичный и не публичный. Публичный контроль входит в компетенцию специально уполномоченных органов государственной власти.

По смыслу статьи 12 Конституции Российской Федерации публичный и не публичный контроль органично «ложится» в систему органов местного самоуправления, которые также реализуют полномочия по финансовому контролю.

Продолжая развивать данную концепцию, Двуреченских В.А. разграничивает еще несколько видов контроля, к которым относит: общегосударственный, специальный и контроль исполнительной власти [14].

Подробнее остановимся на контроле, реализуемом органами исполнительной власти. Особенностью данного вида контроля является контроль за реализацией принятых решений. В контексте данной позиции В.А.

Двуреченский классифицирует несколько разновидностей контроля. Так, по его мнению, можно говорить о правительственном, надведомственном, ведомственном контроле и внутриведомственном контроле (аудите) [14].

Касаясь вопроса о негосударственном виде контроля, следует говорить, прежде всего, о муниципальном контроле. Следует согласиться с мнением В.А. Двуреченского, что природа муниципального контроля не сильно отличается от государственного. В этом случае муниципальный контроль осуществляется на основании тех полномочий, которыми законодательство наделяет органы местного самоуправления. Порой их функции по своей сути мало чем отличаются от полномочий органов государственной власти. К примеру, органы местного самоуправления осуществляют финансовый контроль. Или же муниципальный аудит [14].

В специальной литературе выделяются следующие разновидности финансового контроля:

- государственный контроль, реализуемый органами публичной власти, либо специализированными органами;
- муниципальный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления;
- внутрихозяйственный контроль;
- независимый контроль, основанный на деятельности аудиторских организаций;
- общественный контроль [30, с. 101].

В литературе нередко встречается следующая точка зрения на публичный и непубличный финансовый контроль. Большинство авторов государственный и муниципальный финансовый контроль относят к публичному [30, с. 102]. Соответственно независимый и общественный являются не публичным финансовым контролем. Правда, в связи с конституционными поправками 2020 года органы местного самоуправления, как и органы государственной власти образуют единую систему органов публичной власти. Есть все основания

обратиться к такой категории как «аудит», которая получила легитимацию в законодательстве Российской Федерации.

Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» [48] закрепил указанную дефиницию в ст. 1 п.3 следующим образом: «...Аудит - независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Для целей настоящего Федерального закона под бухгалтерской (финансовой) отчетностью аудируемого лица понимается отчетность (или ее часть), предусмотренная Федеральным законом от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете", изданными в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами, нормативными актами Банка России, Федеральным законом от 27 июля 2010 года N 208-ФЗ "О консолидированной финансовой отчетности" или изданными в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами, аналогичная по составу отчетность (или ее часть), предусмотренная другими федеральными законами или изданными в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, а также иная финансовая информация...»

Таким образом, аудит представляет собой деятельность независимых коммерческих организаций. Она ориентирована на проверку финансово-хозяйственной отчетности аудируемого субъекта. Цель такого рода деятельности состоит в том, чтобы установить соответствие контрольных (отчетных) показателей установленным стандартам и нормативным требованиям.

Однако подобная трактовка аудита является неполной и отчасти некорректной по следующим причинам: во-первых, выражение мнения не может являться целью, а скорее всего эта характеристика больше подойдет к результативности деятельности. Во-вторых, как правило, определение эффективности и оценки деятельности аудируемого субъекта осуществляют профессиональные бухгалтера, но не аудиторы.

По мнению В.А. Двуреченского: «Аудит - системный процесс, направленный на консолидацию и оценку полученных данных об финансово-

хозяйственной деятельности аудируемого субъекта, определяющий уровень их соответствия конкретному показателю и передающий полученный результат специализированным субъекта. Аудит, как процесс, направлен на установление независимой и объективной «картины» конкретных явлений и действий и предоставление таковой заинтересованным участникам» [14, с. 57].

Есть все основания полагать, что процитированная точка зрения в одинаковой степени может применима не только в не государственном секторе, но значительно шире. Так, в соответствии с статьями 102 и 103 Конституции Российской Федерации, термин «аудитор» означает высших должностных лиц Счетной палаты Российской Федерации. Следовательно, деятельность Счетной палаты не носит принципиального отличия в различных сферах аудиторской деятельности, как государственной, так и не государственной.

Для иллюстрации обратимся к статье 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации. За Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований закреплены полномочия по осуществлению выявления эффективности деятельности хозяйствующих субъектов. Смысл этой статьи заключается в том, что Счетная палата осуществляет, по сути, государственный аудит.

И наконец, имеет смысл обратиться к в Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 г. №41-ФЗ [65]. Он недвусмысленно наделяет Счетную палату Российской Федерации статусом органа, реализующего внешний государственный аудит (контроль).

Данные законодательные положения говорят о соответствии требованиям мировой практики. Именно по этой причине и была создана Счетная палата Российской Федерации в качестве органа государственного аудита.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета. По факту данный орган выступает в качестве «инструмента» парламентского контроля. Парламент Российской Федерации посредством официального запроса, привлекает ее для проведения

контрольных мероприятий в сфере деятельности органов исполнительной власти.

Парламентский контроль по своей природе, в узком смысле представляет собой мониторинг деятельности органов исполнительной власти. Он подразумевает и проблему ответственности. К таковым можно отнести и импичмент, и вынесение вотума о недоверии, и другие меры, предусмотренные законодательством. Предмет парламентского контроля шире, чем предмет государственного аудита.

Аналогичным образом выстраивается деятельность контрольно-надзорных органов и на уровне субъектов Российской Федерации.

Представляется, что государственный аудит больше относится к публичной сфере и нацелен на охрану общественных, то есть, публичных интересов.

В этой связи наибольший интерес представляет точка зрения С.В. Степашина. Он акцентирует внимание на следующих особенностях государственного (внешнего) аудита, отмечая, что аудит:

- «правовой институт, иначе совокупность правовых норм и правовых механизмов в сфере государственного аудита;
- разновидность специальной профессиональной деятельности;
- процедура независимой оценки использования финансовых средств государственными структурами с позиции законности, эффективности и результативности» [57].

Представляется, что позиция известного ученого и политика делает акцент на самых главных свойствах государственного аудита. С нашей точки зрения таковыми являются объект и субъект аудиторской деятельности, а также ее принципы.

С такой трактовкой государственного аудита сложно согласиться, так как происходит подмена субъектного состава и сущности данного вида аудита. Сущность деятельности органов, осуществляющих государственный аудит, заключается в том, что данная деятельность носит публичный характер и

реализуется исключительно государственными органами, тогда как деятельность независимых аудиторских субъектов публичной не является.

И.А. Зуева считает, что аудит (государственный) представляет собой «форму государственного финансового контроля, имеющего целью комплексную оценку результатов деятельности организации, формирование мнения государственного аудитора или уполномоченного государством независимого аудитора и представление результатов аудита установленным пользователям» [24, с. 9].

Отнесение государственного аудита к области государственного финансового контроля неверно, так как данные категории характеризуются принципиальными различиями, которые будут рассмотрены далее.

В научной литературе категория аудит рассматривается как деятельность, направленная на проверку финансово-хозяйственной деятельности аудируемого субъекта, которая реализуется аудиторами или бухгалтерами. Подобная трактовка не устанавливает существенных отличий между аудитом и финансовым контролем, за исключением субъектов, осуществляющих контроль и аудит. В первом случае это органы государственной власти, а во втором - независимые аудиторские компании.

В этой связи сформировалась позиция, заключающаяся в том, что «финансовый контроль» и «финансовый аудит» по своему содержанию практически аналогичны, существенным отличием выступает область применения. Государственный финансовый контроль распространяет свое действие исключительно на сферу регулирования государственных и негосударственных финансов, в то время как аудит действует только в частной сфере. Слабые места в данной позиции рассмотрены далее.

Так, следует отметить, что категории государственный аудит и государственный контроль не стоит приравнивать, так как природа этих понятий различна. Степашин С.В. рассматривает природу данных понятий следующим образом: «постоянная и некритическая замена термина «государственный аудит» термином «государственный контроль» не является адекватной. В первом

случае речь идет об инструменте в руках общества (аудит), с помощью которого оно участвует в управлении общественными ресурсами. Во втором - об инструменте в руках государства (контроль), с помощью которого органы власти управляют общественными финансами» [56].

Следовательно, предмет аудита «объемнее», чем предмет государственного контроля. Иными словами, в сферу государственного аудита входит предмет государственного финансового контроля и регулирование таких вопросов деятельности органов публичной власти, как осуществление хозяйственно-финансовой экспертизы правовых актов, экспертиза бюджетных и внебюджетных фондов, прогнозирование приоритетных отраслей хозяйственной деятельности и иное. По своей природе именно предмет государственного аудита устанавливает первичную цель аудита - предоставление заинтересованным лицам объективной и независимой информации об оценке качества управления регионом или страной в целом.

Остановившись подробнее на субъектном составе, отметим следующее: во-первых, субъекты, реализующие полномочия по государственному аудиту, независимы от отношения к проверяемому объекту, во-вторых, с позиции функции государственного управления финансовый контроль осуществляется непосредственно субъектами контроля, то есть, независимо от «внешнего лица», уполномоченного на осуществление контроля по отношению к проверяемому объекту.

Государственный аудит служит не просто для выработки независимой и объективной «картины» и разрабатывает в случае необходимости эффективные модели работы объектов контроля, формирует и дает прогнозы деятельности существующей системы, а также формирует рекомендации по вопросам устранения выявленных в ходе государственного аудита проблем и нарушений. Назначением государственного аудита является не просто представление существующей объективной картины, но и прогноз развития объекта, дача рекомендаций по решению выявленных проблем и т.п.

Существует и разница в цели. Так, целью государственного финансового контроля служит пресечение, выявление, нарушений и передача соответствующих собранных в результате контроля материалов, компетентным органам.

Подведем предварительный итог в различии данных категорий. Итак, государственный аудит - это деятельность, направленная на осуществление контроля за принимаемыми решениями. Тогда как государственный контроль - это деятельность по проверке уже принятых или исполненных решений заинтересованными лицами.

В настоящее время в практике применения государственного аудита и государственного финансового контроля сложилась иная позиция. Это обусловлено действующим законодательством Российской Федерации. Согласно, Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» понятия аудит и контроль применяются законодателем как синонимичные: «Внешний государственный аудит (контроль)».

В настоявшее время назрела необходимость в решении данного вопроса. Так, Столяров Н.С. предлагает свое видение решения вопроса: «Понятие государственный контроль распространить на область контроля, осуществляемого органами исполнительной власти, а понятие государственный аудит употреблять как синоним понятия внешний государственный финансовый контроль» [60, с. 89].

Высшим органом, осуществляющим внешний государственный финансовый контроль, является Счетная палата Российской Федерации. Следующими органами, входящими в систему, выступают контрольно- счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Характерной чертой этих органов является то, что они осуществляют внешний государственный финансовый контроль или финансовый аудит. Иными словами, в их компетенцию входят вопросы по формированию и использованию публичных средств, формированию различных финансовых фондов от имени

государства. На основании этого и реализуется их формирование, определяются объем их полномочий и особенность их структуры.

Основополагающим документом, регулирующим порядок формирования органа, осуществляющего государственный аудит, особенность организации и деятельность, и место и роль в системе органов публичной власти, является Лимская декларация 1977 г. [33] Так как Российская Федерация присоединилась к данному международному договору, то и положения, касающиеся организации деятельности государственного аудита и финансового контроля должны соответствовать закрепленным в договоре требованиям и нормам.

Следует отметить и еще одну особенность, подчеркивающую обратный порядок, а именно некую зависимость Счетной палаты от парламента при организации и порядке ее деятельности. Согласно статье 101 Конституции Российской Федерации, состав и порядок деятельности Счетной палаты Российской Федерации устанавливаются действующим федеральным законодательством.

Анализируя Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 г. №41-ФЗ, можно выделить ее основные полномочия. Как участник бюджетного процесса на федеральном уровне, Счетная палата Российской Федерации осуществляет:

- предварительный контроль (экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов; экспертиза проектов федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов);
- последующий контроль (внешняя проверка годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, годового отчета об исполнении федерального бюджета);
- «оперативный» контроль (оперативный анализ исполнения федерального бюджета; подготовка ежеквартальных оперативных докладов о ходе исполнения федерального бюджета).

Интересным остается тот факт, что были добавлены и нетипичные для Счетной палаты типы государственного аудита.

Подчеркнем, что работа счетной палаты - это не только осуществление контрольных полномочий в сфере финансово-хозяйственной деятельности. Счетная палата реализует большой спектр полномочий в сфере экспертизы нормативных актов по вопросам долговых и иных финансовых обязательств Российской Федерации, проводит экспертизу инвестиционных программ. Следовательно, деятельность Счетной палаты направлена на выработку практических рекомендаций и выражается в оценке законопроектов, вносимых в Федеральное Собрание Российской Федерации. Тем самым, мы можем говорить, что Счетная палата реализует предварительный финансовый аудит деятельности органов законодательной власти, что способствует повышению эффективности работы данных органов.

Счетная палата Российской Федерации, как центральный орган государственного аудита, выполняет следующие координирующие функции:

- планирует и организует проведение совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;
- оказывает контрольно-счетным органам организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь;
- содействует в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников контрольно-счетных органов;
- осуществляет по обращениям контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований анализ соблюдения общих требований к стандартам государственного и муниципального аудита (контроля);
- осуществляет по обращениям контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований или законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления оценку (анализ) деятельности контрольно-счетных органов субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований, дает заключения о соответствии деятельности этих органов законодательству, о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле, и готовит рекомендации по повышению ее эффективности.

Итак, отметим следующее: необходимо четкое отражение в действующем законодательстве основополагающих теоретических положений об организации системы органов государственного финансового контроля.

В настоящее время необходимо разработать такую систему государственного финансового контроля, которая будет в себе сочетать и экономику свободного предпринимательства как саморегулируемую систему, и эффективные механизмы государственного контроля.

Формирование новейшего института государственного аудита началось с принятием Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации». Содержание данного закона заложило правовую основу для функционирования института государственного аудита, определило объем и сферу полномочий органов, осуществляющих государственный аудит, и, соответственно, единую систему органов государственного финансового контроля.

Практика показывает, что в экономически развитых странах в сфере финансового контроля сложилась модель, при которой система органов, осуществляющих контроль, имеет свою независимость и самостоятельность.

Указ Президента, о котором мы упоминали ранее, регламентировал систему органов, призванных осуществлять контроль в финансово-хозяйственной сфере, установил приоритетные направления развития реализации контрольной деятельности и определил периодичность в организации проведения контрольно-надзорных мероприятий. Рассматриваемый Указ заложил основу для развития системы государственного финансового контроля. Однако в Указе отсутствовала грамотно проработанная теоретическая основа, что, в свою очередь, порождало фрагментарность норм,

содержащихся в нормативном акте. Тем самым, сложно говорить о том, что Указ предусматривал собой систему государственного финансового контроля.

Развитию системы государственного финансового контроля способствовал и Бюджетный кодекс 2000 г., основными чертами которого являлись упорядочивание норм и поэтапная кодификация законодательства в сфере финансов. Также была сделана попытка создать единую систему финансового контроля, что является еще одной положительной чертой принятого кодекса. Подробнее рассмотрим изменения, предлагаемые Бюджетным кодексом. Во-первых, в единую систему государственного финансового контроля введена подсистема муниципального контроля. Во-вторых, кодексом устанавливались формы реализации финансового контроля.

Однако наряду с положительными правовыми свойствами Бюджетного кодекса 2000 г. были и отрицательные. Так, например, в кодексе не нашли своего отражения нормы, закрепляющие понятие государственный финансовый контроль, отсутствовали формы реализации взаимодействия органов контроля, также не был отражен механизм реализации государственного финансового контроля. В свою очередь, законодателем было принято решение отнести все неурегулированные вопросы в отдельный федеральный закон, который будет подробнее регулировать систему государственного финансового контроля. Начиная с 2001 года велась работа над Концепцией государственного финансового контроля. В рамках последней Счетной палатой Российской Федерации было предложено следующее: наделить статусом органов внешнего государственного финансового контроля исключительно Счетную палату Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации. Данное положение основывалось на международных нормах Лимской декларации и существующей на тот момент практике ведущих стран.

Тем не менее, данное предложение было заблокировано Министерством финансов Российской Федерации ввиду того, что такой подход нарушал принцип разделения власти, и не давал возможности закреплять за Счетной палатой такой статус, который бы выделял ее из единой системы органов государственной

власти. Уже в 2004 году разработка Концепции была приостановлена из-за подобных противоречий.

Новым этапом развития системы финансового контроля можно считать внесение изменений и дополнений в Бюджетный кодекс 2013 года. Данные изменения были обусловлены тем, что законодатель хотел гармонизировать действующее законодательство в сфере финансов с нормами и положениями Лимской декларации 1977 г., которая являлась составной частью правовой системы Российской Федерации.

Внесенные в Бюджетный кодекс изменения и дополнения имели колоссальное значение. Так, понятие государственный финансовый контроль претерпело изменения и было разделено на внешний и внутренний финансовый контроль соответственно. Исходя из этого положения выстраивалась и вся последующая система органов финансового контроля. Это - Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и органы государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации. Также среди этих органов определена специфика реализации ими контрольных полномочий в финансовой сфере.

Еще одной особенностью изменений явилось то, что были определены и закреплены формы контроля: предварительный и последующий контроль, что соответствует положениям Лимской декларации.

Бюджетный кодекс закрепил и методы осуществления государственного финансового контроля. К ним отнесены: санкционирование операций, ревизия, проверка и обследование, для каждого из методов определены и цель, и предмет его применения.

Действующая редакция Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» имеет основополагающее значение для всего института государственного аудита. Положения, заложенные в нем, позволяют действующей системе государственного аудита трансформироваться и развиваться, однако для полного применения заложенных в Федеральный закон

норм необходимо завершить весь процесс гармонизации действующего законодательства в сфере государственного аудита с положениями Лимской декларации. Сильной стороной обновленного федерального закона стало отражение новых видов государственного аудита - аудит эффективности и стратегический аудит.

Изменился и механизм взаимодействия между правоохранительными органами и Счетной палатой Российской Федерации. Так, при рассмотрении правоохранительными органами материалов, переданных Счетной палатой, первые обязаны информировать Счетную палату о процессе рассмотрения и принятых результатах. Данное положение федерального закона повышает уровень эффективности системы финансового контроля.

Подводя итог параграфу, сделаем следующие выводы:

Государственный финансовый контроль является одним из видов государственного контроля и применяется наравне с иными видами государственного контроля.

Государственный финансовый контроль осуществляется органами государственной власти Российской Федерации и органами субъектов Российской Федерации. Муниципальный финансовый контроль включен в систему государственного финансового контроля. Такая градация видов контроля в настоящее время оправдана и основана на принципе независимости органов местного самоуправления. Это объясняется тем, что система органов местного самоуправления не входит в систему государственной власти, однако входит в систему публичной власти, и служит для решения насущных вопросов местного значения.

В теории финансовый контроль разделяют на виды, основываясь на субъектном составе лиц, его осуществляющих. Новшеством действующего законодательства (Бюджетный кодекс) является разделение государственного финансового контроля на внешний и внутренний государственный финансовый контроль. Данное деление позволяет четко и объективно выстроить систему

органов, осуществляющих данный вид контроля, а также грамотно определить сферу компетенций каждого из органов этой системы.

Счетная палата Российской Федерации, является органом внешнего государственного финансового контроля в соответствии с Бюджетным кодексом. Она наделена согласно Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» от 2013 г. новым статусом - постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контроля). Данное правовое положение Счетной палаты Российской Федерации позволяет утверждать о начале процесса гармонизации действующего отечественного законодательства с международными положениями и нормами, закрепленными Лимской декларацией.

Считаем, что необходимо закрепить на конституционном уровне статус Счетной палаты Российской Федерации как независимого органа государственной власти и его контрольные полномочия.

Государственный аудит служит не просто для выработки независимой и объективной «картины» и разрабатывает в случае необходимости эффективные модели работы объектов контроля, формирует и дает прогнозы деятельности существующей системы, а также формирует рекомендации по вопросам устранения выявленных в ходе государственного аудита проблем и нарушений.

Следовательно, предмет аудита «объемнее», чем предмет государственного контроля. Иными словами, в предмет государственного аудита входит предмет государственного финансового контроля и регулирование таких сфер деятельности органов публичной власти как, осуществление хозяйственно-финансовой экспертизы правовых актов, экспертиза бюджетных и внебюджетных фондов, прогнозирование приоритетных отраслей хозяйственной деятельности и иное. По своей природе именно предмет государственного аудита устанавливает первичную цель аудита - предоставление заинтересованным лицам, объективной и независимой информации об оценке качества управления регионом или страной в целом.

Заключение

Основные выводы и предложения, состоят в следующем. Можно отметить, что юридическая наука долгое время не акцентировала внимания на проблемах государства и преимущественно рассматривала вопросы права. Однако современные реалии говорят о том, что роль государства и его институтов объективно возрастает. Диссертационные исследования последних десятилетий в основной массе были посвящены функционированию органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

При этом контрольно-надзорные органы, долгое время оставались вне научных интересов современных ученых-правоведов. Данное положение вещей можно объяснить тем, что система контрольно-надзорных органов «выходит» за рамки привычной нам «классической» теории разделения власти.

Термины «контроль», «надзор» не являются тождественными, вместе с тем они тесно взаимосвязаны, и, к сожалению, в законодательстве рассматриваются как синонимичные термины. Также независимо от политических, исторических и иных факторов функции по осуществлению контроля или надзора можно встретить у большинства органов государственной власти.

Рассматривая вопрос об исследовании механизма государства, необходимо подчеркнуть, что методология изучения такого многовекторного, многофункционального термина, как механизм государства, должна основываться исключительно на зарекомендовавших себя методологических подходах.

Исследуя современные подходы к изучению понятия механизм (аппарат) государства, следует отметить наиболее актуальные и перспективные из них. Системный подход рассматривает элементы механизма государства - государственные органы посредством определения их места и роли в общей системе механизма государства. Функциональный подход, предполагает анализ выполняемых функций органов государства и взаимодействие между ними.

В ходе проведения исследования было установлено, что понятия контроль и надзор имеют сходные характеристики, но также и определенные различия. Рассматривая контрольно-надзорную деятельность с точки зрения предмета и объекта общей теории права, ее понятие можно сформулировать следующим образом. Контрольно-надзорная деятельность - это процесс установления соответствия между целеполаганием и фактически полученным результатом. Как отмечалось выше, осуществление контрольно-надзорной деятельности присуще всем органам государства без исключения. Тем не менее, говоря об отправлении контрольно-надзорных функций органами власти стоит выделить: Счетную палату Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, Прокуратуру Российской Федерации.

В ходе диссертационного исследования определены характеристики контрольно-надзорной деятельности. Так, контрольно-надзорная деятельность находит свою реализацию, прежде всего, в правовых формах, иными словами реализация происходит в рамках права специализированными органами в определенных процедурных формах, цель которой обеспечить достижение тех результатов, которые установлены правом. Изучив характеристики правовой формы осуществления контрольно-надзорной деятельности, отметим необходимость ее дополнения организационно-правовыми формами. Рассматривая сущность и содержание контрольно-надзорной деятельности, отметим, что ее сущность выражается в стремлении к достижению управленческого результата, а ее содержание характеризуется реализацией государственными органами и их должностными лицами соответствующих полномочий.

При описании особенностей контрольно-надзорной деятельности нельзя не отметить и ее правовые основы. Так, при реализации контроля и надзора деятельность соответствующих органов основывается на нормах общего характера, а акты контрольно-надзорных органов носят преимущественно правоприменительный характер.

Контрольно-надзорная деятельность должна осуществляться на основе следующих принципов: законность, объективность, профессионализм, эффективность, оперативность.

Еще одной значительной характеристикой контрольно-надзорной деятельности является широкий, предметный охват. В диссертационном исследовании установлено, что осуществление контрольно-надзорной деятельности происходит практически во всех сферах жизни современного общества.

Отличительной характеристикой контрольно-надзорного механизма является то, что органы, входящие в систему данного механизма, принадлежат различным видам государственной власти.

Вопрос о формировании контрольно-надзорной власти в качестве нового вида власти остается дискуссионным. Однако теоретические аргументы, рассматриваемые в современной юридической литературе, и те практические реалии, существующие сегодня в мире, существенно повышают привлекательность такого подхода. В некоторых Конституциях стран Европы и азиатско-тихоокеанского региона прослеживается формирование данного вида власти, что свидетельствует о том, что данные государства не следуют «классической» схеме, и наряду с общепринятыми называют контрольную, экзаменационную, надзорную власть. В этой связи хотя бы на теоретическом (научном) уровне уместно ставить вопрос о наличии отдельного вида власти – контрольно-надзорной.

Исследование показало, что в настоящее время нормативная основа контрольно-надзорной деятельности нуждается в совершенствовании. Законодательство должно четко определить объекты контроля и надзора, субъекты контрольно-надзорной деятельности, их компетенцию и пределы полномочий. Контроль и надзор является составной частью государственного управления. Наряду с этим, при реформировании системы контрольно-надзорной деятельности и в целом контроля и надзора необходимо учитывать и определенные аспекты: во-первых, орган, осуществляющий контрольно-

надзорную деятельность, не должен ограничивать инициативу и самостоятельность различных субъектов; во-вторых, при реализации хозяйствующими субъектами их законной деятельности, реализовывать контрольную и надзорную деятельность следует не в ущерб ему.

Основными направлениями повышения эффективности деятельности государственных органов в области контроля (надзора) следует обозначить: внесение соответствующих изменений в нормативную правовую базу (четкое разграничение полномочий, в том числе с целью исключения «дуближа» функций; ужесточение ответственности должностных лиц, реализующих контрольные (надзорные) полномочия; повышение профессиональной квалификации работников соответствующих органов; улучшение материального и иного ресурсного обеспечения.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А., Барабашев Г.В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Право. 1984. № 1. С. 49-58.
2. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 2008. 341 с.
3. Байтин М.И. Понятия государственного органа и механизма Советского общенародного государства. Вопросы теории государства и права: межвуз. науч. сб. - Саратов: Изд-во Саратовского ун-та. Вып. 7: Актуальные проблемы социалистического государства и права, законности и правопорядка / редкол.: М. И. Байтин (отв. ред.) [и др.]. 1986. С. 3-13.
4. Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. М.: ТК Велби, Проспект, 2005. 272 с.
5. Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля. М., 2002. 98 с.
6. Быстряков А.Я. Реформа государственного финансового контроля в Российской Федерации (вопросы теории и практики). - М.: Изд-во РАГС, 2003. 86 с.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.02.2024) // СПБ «КонсультантПлюс»
8. Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. - М.: Финансовый контроль, 2005. 88 с.
9. Гензюк Э.Е., Шмалий О.В. К вопросу о контрольно-надзорных функциях органов исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2022. № 6. С. 211-214.
10. Гильмуллин А. Р. Правовая доктрина в механизме российского государства: научно-теоретический анализ / А. Р. Гильмуллин // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2017. Т. 159. № 2. С. 324-332.

11. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. 209 с.
12. Гревцов Ю.И. Социология. СПб., 2003. 308 с.
13. Григонис Э.П. Механизм государства: традиционное понимание и новые интерпретации термина // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 1999. № 1 (1). С. 35-40.
14. Двуреченских В.А. Новые вызовы и будущее государственного финансового контроля. - М.: Финансовый контроль, 2004. 166 с.
15. Джатиев В. Зачем России прокуратура? // Законность. 2018. № 8. С. 30-32.
16. Елизаров А.Б. Роль и место прокурорского надзора в триаде властей // История государства и права. 2019. № 6. С. 24-27.
17. Ерицын А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности // Государство и право. 2002. № 2. С. 12-19.
18. Ефимов В.В. Контроль в арбитражном процессе как способ устранения судебных ошибок. Саратов, 2004. 178 с.
19. Ефремов А.Ф. Проблемы совершенствования контроля и надзора за соблюдением законов // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 23-35.
20. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
21. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М., 2002. 211 с.
22. Зеркин Д.П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления. 3-е изд. М., 2010. 187 с.
23. Зоць С.А. Эффективный механизм государства: взгляд М.М. Ковалевского // История государства и права. 2007. № 2. С. 35-37.

24. Зуева И.А. Аудит как форма контроля в государственном секторе экономики // Аудиторские ведомости. 2017. № 4. С. 9-14.
25. Козлов Ю.М. Административное право. М., 1999. Контролирующие органы и организации России. Компетенция и полномочия / под ред. А.П. Гуляева. М., 2000. 132 с.
26. Козырин А.Н. Финансовый контроль / Под ред. Проф. О.Н. Горбуновой. - М.: Юристъ, 1996. 234 с.
27. Конституция Алжирской народно-демократической республики введена в действие 28 ноября 1996 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=53> (дата обращения 12.02.24)
28. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 04.03.2024).
29. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1898. 476 с.
30. Коростелев Д.А. Государственный аудит: некоторые теоретико-правовые предпосылки к исследованию // Актуальные проблемы государственного и муниципального финансового контроля: сборник научных статей / под ред. И.В. Левакина, Т.В. Ярыгиной, О.Н. Кряжовой. - М.: НИИ СП, 2013. С. 101-113
31. Куленко О.И. Функции российской прокуратуры и их конституционная природа // Вестник Челябинского государственного университета. 2018. № 8. С. 50-56.
32. Курганов С.И., Кравченко А. И. Социология для юристов. М., 2000. 189 с.
33. Лимская декларация руководящих принципов контроля принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году) URL: <https://ksp->

gm.ru/dokumenty/inye-dokumenty/limskaya-deklaratsiya-rukovodyashchih-printsipov-kontrolya (дата обращения 12.02.24).

34. Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления: учебно-методическое пособие. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ Санкт-Петербург, 2021. 280 с.

35. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Проспект, 2023. 186 с.

36. Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. - 5-е изд. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. 528 с.

37. Мацлюк И.Д. Государственные и муниципальные финансы. - М.: Изд-во РАГС, 2003. 102 с.

38. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации. Ростов н/Д, 2010. 111 с.

39. Мицкевич А.В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1967. 39 с.

40. Неретин М.С. Административно правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 189 с.

41. Новейший словарь иностранных слов и выражений. М., 2001. 597 с.

42. О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федеральный закон от 9.11.2020 № 367-ФЗ // СПБ «КонсультантПлюс»

43. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федеральный закон от 31.05.2020 г. № 248-ФЗ // СПБ «КонсультантПлюс»

44. О Государственном Совете Российской Федерации: федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // СПБ «КонсультантПлюс»

45. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26.12. 2008 г. № 294-ФЗ // СПБ «КонсультантПлюс»

46. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): федеральный закон от 08.08.2001 г. № 134-ФЗ // СПБ «КонсультантПлюс»

47. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // СЗ РФ. 1992. № 47. Ст. 4472.

48. Об аудиторской деятельности: федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ // СПБ «КонсультантПлюс»

49. Петров А. В. Юридическая природа государственного контроля и надзора / А. В. Петров, А. Е. Епифанов // Журнал российского права. 2013. № 7(199). С. 36-49.

50. Платонов Н.В. Государственный контроль (фискалитет) в России и русское общество в первой четверти XVIII века: дис. ...канд. ист. наук. М., 2000. 199 с.

51. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. - М.: Юрист, 1993. 114 с.

52. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 13.12.2013. [Электронный ресурс] URL: [http:// www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru). (дата обращения 09.01.2024).

53. Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Анкил, ИЗиСП при Правительстве РФ, 2012. 480 с.

54. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. СПб., 2023. 201 с.

55. Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы. М., 2000. 145 с.

56. Степашин С.В. [Интервью] // Российская газета, №6053 (77): [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2013/04/10/tochka.html> (дата обращения 28.02.2024).

57. Степашин С.В.: [Тезисы выступления в Государственной Думе на тему: «Конституция и парламентский контроль»] (28 марта 2013 года) // Счетная палата Российской Федерации: [Официальный сайт]. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=1056> (дата обращения: 28.02.2024).

58. Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 202 с.

59. Столяров Н.С. Системный подход к организации государственного финансового контроля: проблемы и задачи // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. №2, 2006. 117 с.

60. Столяров Н.С. Финансовый контроль в системе стратегического управления социально-экономическим развитием России (теория и практика): Монография. - М.: Издательство РГСУ «Союз», 2006. 191 с.

61. Сушинский А.И. Теоретико-методологические основы контроля в сфере публичной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 2003. 44 с.

62. Сырых В.М. Теория государства и права. М., 2001. 423 с.

63. Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 21-26.

64. Тихомиров Ю.А. Административное право: вызовы, национальные цели, эффективность [вступительная статья] / Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич [и др.] / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2018. С. 20-33.

65. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СПБ «КонсультантПлюс»
66. Харитонов Н.Н. Правовое регулирование осуществления конституционного контроля в Российской Федерации: системно функциональные и федеративные аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 177 с.
67. Химичева Н.И. Финансовое право: учебник. М.: Норма, 2019. 456 с.
68. Хоконов Б.М. Финансовый контроль: приоритеты трансформации и цифровые инструменты: дисс. ... канд. экон. наук. Владикавказ, 2023. 202 с.
69. Чиркин А.Н., Юдин Ю.А. Сравнительное конституционное право. М.: Изд. фирма «Манускрипт», 1996. 165 с.
70. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. с. 18-20. [Электронный ресурс]. URL: <https://tigrp.wordpress.com/2010/11/06/контрольная-власть/> (дата обращения 04.03.2024).
71. Шевченко В.Ю. Место прокуратуры в системе разделения властей // Черные дыры в российском законодательстве. 2018. № 1. С. 70-81.
72. Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2015. 25 с.
73. Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль в России. - М.: Прометей, 1995. 97 с.
74. Штатина М.А. Парадигмы государственного управления и развитие административного права / Актуальные проблемы административного права и административного процесса: сборник научных статей / отв. ред. М. А. Штатина. Москва: РГУП, 2017. С. 30-42.
75. Ashok V. Bh. Consolidated Regulation and Supervision in the United States. International Monetary Fund. 2011. 126 p.

76. Ecuador 2008 (rev. 2021) Constitution [Электронный ресурс]. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021 (дата обращения 01.02.2024).

77. Peru 1993 (rev. 2021) Constitution [Электронный ресурс]. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2021 (дата обращения 01.02.2024).

78. Tewodros Meheret The paradigm of law in Central American countries // An Overview: An Overview, p. 333-369.

79. White L.D. Introduction to the study of Public Administration. / Third edition. New York: The Macmillan Company, 1950. 612 p.