УДК 342

А.М.Тарасов

Администрация Президента РФ, г.Москва

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

Рассмотрены проблемы формирования, развития и современного состояния государственного контроля в России в постсоветский период и его правового обеспечения в соответствии с конституционным принципом разделения властей.

Выделены и проанализированы следующие виды государственного контроля: президентский контроль, контроль органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Особое внимание уделено контрольным функциям Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Указана необходимость упорядочения системы органов государственного контроля, исключающей дублирование функций и подкрепленной соответствующей правовой базой.

The given paper considers the problem of formation, development and state-of-the-art of public control in Russia during the post-Soviet period and its legal conception according to the constitutional principle of division of power.

There has been defined the following kinds of public control: presidential control, superintendence exercised by legislative, executive and judicial official bodies. Special attention has been paid to the functions of the Plenipotentiary of the President on human rights. The necessity to regulate the system of the state control bodies, that excludes overlapping their functions, and is strengthened by the appropriate legal system has been shown as well.

После завершения периода тотального государственного, партийного и народного контроля советского периода в сознании большинства населения страны понятие государственный контроль ассоциировалось, особенно в начале 1990-х гг., с фискально-полицейскими функциями государства, реализация которых грозит негативными последствиями должностным лицам подконтрольных объектов. Поэтому нельзя признать случайным формирование у государственных органов, общественных организаций и населения устойчивой тенденции к уклонению от всякого рода контроля. Государству не удалось принять адекватные меры по противодействию негативным тенденциям в социально-экономической и криминальной ситуации в стране, выработать эффективные формы и методы государственного контроля за этими процессами. К тому же произошли коренные изменения в самой структуре российского государства, приведшие к значительному сокращению сфер (пределов) его влияния на общество в целом.

С принятием Конституции РФ в 1993 г. государственная власть была разделена на законодательную, исполнительную и судебную. Органами государственной власти согласно Конституции являются Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, суды. Следует, однако, отметить, что вопросы контроля в части Конституции РФ, касающейся перечисленных органов, не регламентируются, а понятие контроля не определено.

Специфика президентского контроля связана с конституционным статусом Президента РФ, не принадлежащего ни к одной ветви власти и имеющего в системе органов государственной власти стратегический статус. Стратегические полномочия Президента как главы государства распространяются и на осуществление контрольных функций, и по нашему мнению, Президент наделен стратегическими полномочиями в отноше-

нии всех ветвей власти, а не только исполнительной.

Кроме президентского контроля, в начале и середине 1990-х гг. развивается и нормативная правовая база финансового, а также различных видов административного контроля.

Таким образом, в новых условиях конституционного разделения властей в Российской Федерации субъекты, осуществляющие государственный надведомственный контроль, существенно изменились.

В соответствии с конституционным принципом разделения властей, считают Ю.М.Козлов, Л.Л.Попов и др., на федеральном уровне необходимо различать следующие виды государственного контроля: президентский контроль, контроль органов законодательной (представительной) власти, контроль органов исполнительной власти, контроль органов судебной власти.*

Президентский контроль. Кроме Главного контрольного управления Президента, контроль уполномочены осуществлять специализированные контрольные подразделения Администрации Президента РФ, в частности окружные инспекции аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Как свидетельствует анализ полномочий подразделений Администрации Президента РФ контрольные функции по своим направлениям работы (в соответствии со своей компетенцией) выполняют фактически все ее подразделения. Поэтому, если рассматривать субъектов государственного контроля в широком смысле, то президентский контроль осуществляют Президент РФ, Администрация Президента РФ, ее структурные подразделения, но, в первую очередь, специальные контрольные подразделения.

Парламентский контроль. Этот вид контроля некоторые исследователи определяют как политический. На наш взгляд, данный вид государственного контроля следует считать общим законодательным, поскольку его ораганизуют Государственная Дума РФ и Совет Федерации РФ. Их рабочие органы (комитеты и комиссии) в ходе своих заседаний прорабатывают вопросы о возможности и целесообразности принятия тех или иных федеральных законов либо внесения поправок к ним на основе действующего правового поля.

Формы и методы парламентского контроля следующие:

- контроль за разработкой, принятием и реализацией федеральных законов;
- парламентские (депутатские) расследования и слушания;
- приглашение на заседания и заслушивание отчетов, докладов, сообщений, предложений руководителей органов государственной власти;
- затребование необходимых документов и материалов по готовящимся и рассматриваемым вопросам в палатах Федерального Собрания РФ, их комитетах и комиссиях;
- приглашение (вызов) руководителей и должностных лиц для дачи пояснений;
- направление депутатских запросов руководителям и должностным лицам по вопросам, относящимся к компетенции субъектов парламентского контроля.

Кроме того, контрольные полномочия Федерального Собрания РФ осуществляются, в частности, в форме дачи согласия Президенту РФ на назначение ряда должностных лиц, включая Председателя Правительства РФ, контроля при утверждении указов Президента о введении военного либо чрезвычайного положения, в форме депутатского запроса Правительству РФ, а также посредством образования Счетной палаты РФ и реализации ею своих полномочий.

Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти проявляется также в том, что Федеральное Собрание РФ, принимая государственный бюджет, определяет и необходимые финансовые средства на осуществление деятельности каждого из федеральных органов исполнительной власти. Счетная палата РФ, строя свою деятельность в соответствии с федеральным законом, контролирует использование

---

* *Козлов Ю.М.* Административное право / Ю.М.Козлов, Л.Л.Попов. М.: Юрист, 1999; *Новиков А.В.* Социальный контроль в условиях трансформации российского общества. М.: Наука, 1999 и др.

средств государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов. Таким образом, можно утверждать, что парламентский контроль – это и финансовый контроль. Говоря о Счетной палате РФ, подчеркнем, что это единственный специальный государственный контрольный орган, строящий свою работу на основе федерального закона.

В рамках задач, определенных этим законом, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы, методологии контрольной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе, в Счетной палате образована Коллегия Счетной палаты, работающая в соответствии с утвержденным регламентом. В состав Коллегии входят Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты и двенадцать аудиторов, занимающих государственные должности. Этим достигается оптимальное и дифференцированное сочетание коллективных и единоличных решений в деятельности палаты.

В процессе реализации своих задач Счетная палата осуществляет не только контрольную (ревизионную) и информационную деятельность, но и, что очень важно, экспертно-аналитическую (в пределах своих полномочий).

Если объектами президентского контроля являются органы исполнительной власти и организации, то контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения в России, а также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения вне зависимости от видов и форм собственности. Кроме того, контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций, связанную с получением, перечислением и использованием ими средств федерального бюджета, федеральной собственности и предоставленных федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ.

Палата использует различные формы и методы контроля: направление запросов о предоставлении информации, оперативный контроль за исполнением федерального бюджета, ревизии, различного вида проверки. В полномочия Счетной палаты также входит контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга страны, использованием кредитных ресурсов, средств федеральных внебюджетных фондов, поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью, она ведет также контроль за работой банковской системы страны.

Анализ организационно-правовых основ работы Главного контрольного управления Президента и Счетной палаты РФ позволяет сделать вывод о частичном совпадении задач, стоящих перед данными государственными контрольными органами, а также форм и методов их работы. Вместе с тем если Счетная палата осуществляет только финансовый контроль, то аппарат Президента проводит, в первую очередь, административный контроль, контроль за исполнением требований нормативных правовых актов органами исполнительной власти, в том числе касающихся и финансовых вопросов. Счетная палата проводит контроль в форме ревизии, а президентский контроль – в основном в форме проверок исполнения. Различен и статус Счетной палаты и Главного контрольного управления. Счетная палата – это контрольный орган Российской Федерации, а Главное контрольное управление – это самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ.

Важно отметить, что государственный финансовый контроль в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий возлагается на Счетную палату РФ, Центральный банк РФ, Минфин России (Казначейство и Контрольно-ревизионное управление), Министерство налогов и сборов, Государственный таможенный комитет, контрольно-ревизионные органы федераль-

ных органов исполнительной власти, Комитет по финансовому мониторингу Российской Федерации, Департамент государственного финансового контроля и аудита, Департамент страхового надзора Минфина России, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов. Кроме того, при Минфине России действует Российская государственная пробирная палата. Предметом финансового контроля является контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Правительственный контроль. В соответствии с федеральным конституционным законом Правительство в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ, осуществляет систематический контроль за их реализацией федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства страны. Правительство руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность.

Правительство в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для обеспечения деятельности Правительства и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образован Аппарат Правительства РФ, наделенный контрольными функциями.

Специальный орган исполнительной власти (министерство, ведомство) по осуществлению контроля в структуре Правительства не предусмотрен. Во всех федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти созданы специальные подразделения, осуществляющие ведомственный контроль за исполнением федеральных законов, подзаконных и ведомственных нормативных правовых актов (рис.1). Контрольные функции они осуществляют в соответствии с положениями о данных органах, утвержденных указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ или внутренними нормативными правовыми актами.

К числу федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих межотраслевой специализированный контроль, относятся, например, Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства РФ, Государственный таможенный комитет РФ, Минприроды, Минфин и др.

Так, налоговый контроль, согласно Налоговому кодексу Российской Федерации, осуществляет Министерство по налогам и сборам РФ и его территориальные подразделения. Они контролируют соблюдение налогового законодательства Российской Федерации, правильность исчисления, полноту и своевременность внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей, установленных законодательством РФ, соблюдение валютного законодательства РФ. В качестве форм налогового контроля определены следующие: налоговая проверка, получение объяснений от налогоплательщиков и иных обязанных лиц, проверка данных учета и отчетности, осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли). Налоговые проверки делятся на два вида: камеральные (проводятся по месту нахождения налогового органа) и выездные (по месту нахождения налогоплательщика).

Федеральные органы исполнительной власти РФ, осуществляющие государственный вневедомственный контроль (надзор) в качестве одной из основных функций

- Министерство по налогам и сборам (налоговый контроль)
- Министерства природных ресурсов (экологический контроль, охрана окружающей среды)
- Федеральная служба земельного кадастра, Министерство природных ресурсов и др. (земельный контроль)
- Государственный комитет РФ по статистике (контроль за состоянием официальной российской статистики)
- Комитет РФ по стандартизации и метрологии (метрологический контроль и надзор)
- Российская транспортная инспекция Министерства транспорта РФ (контроль за соблюдением транспортного законодательства)
- Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России (контроль за соблюдением правил дорожного движения)
- Федеральная инспекция труда (контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ о труде и охране труда)
- Государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Министерства торговли (контроль за соблюдением норм и правил торговли и общественного питания и т.п.)
- Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (антимонопольный контроль)
- Российская государственная пробирная палата при Минфине России (контроль и пробирный надзор за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгкамней)
- Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (контроль за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг, за обеспечением прав инвесторов, акционеров и вкладчиков), Федеральная энергетическая комиссия
- Надзорные органы: Государственная санитарно-эпидемиологическая служба Минздрава России (санитарно-эпидемиологический надзор), Департамент страхового надзора (контроля) Минфина России; Госпожарный надзор; Государственный надзор по ядерной и радиационной безопасности, Государственный горный и промышленный надзор и др.
- Органы, осуществляющие лицензирование отдельных видов деятельности: федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, осуществляющие лицензирование в соответствии с законодательством РФ

Рис.1. Система правительственного контроля

Широко в России применяются и другие виды государственного контроля. Государственный экологический контроль возложен на Министерство природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные подразделения. Основные контрольные функции министерства следующие:

• организация и осуществление государственного экологического контроля;

• обеспечение в установленном порядке проведения работ по стандартизации, сертификации, метрологическому контролю и надзору в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды;

• участие в разработке форм государственной статистической отчетности в этой сфере.

В соответствии с действующим законодательством за совершенные экологические правонарушения, как и за другие правонарушения, должностные лица и граждане несут дисциплинарную, административную либо уголовную ответственность, а в соответствующих случаях и материальную ответственность, а предприятия, учреждения и организации – административную и гражданско-правовую ответственность.

Государственный земельный контроль осуществляют Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство природных ресурсов РФ, Федеральная служба земельного кадастра России, Государственный комитет РФ по вопросам архитектуры и строительства, органы и учреждения Государственной санитарно-эпидемиологической службы Минздрава России. Все перечисленные органы осуществляют контроль за охраной и использованием земель во взаимодействии с органами представительной и исполнительной власти различных уровней. В соответствии с действующими нормативными правовыми актами органы государственного земельного контроля в пределах своей компетенции организуют следующие мероприятия:

• проверка и экспертиза изменения качественного состояния земель и функционального зонирования городов и других поселений;

• выявление и устранение нарушений земельного законодательства, установленного режима использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением;

• участие в работе комиссий по приемке мелиорированных, рекультивируемых и других земель, а также объектов, сооруженных в целях охраны земель.

Федеральная инспекция труда в соответствии с федеральным законом является единой федеральной централизованной системой государственных органов, осуществляющих государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ о труде и охране труда всеми организациями и физическими лицами, на которых это законодательство распространяется в целях обеспечения защиты трудовых прав граждан, включая право на безопасные условия труда. Руководит службой Главный инспектор труда РФ.

Инспекция осуществляет свою деятельность во взаимодействии с различными органами государственной власти страны, которым предоставлены полномочия осуществлять контрольно-надзорные функции. Непосредственный контроль за соблюдением законодательства о труде и охране труда возложен на государственных инспекторов труда и иных должностных лиц Федеральной инспекции труда. Они проводят государственную экспертизу условий труда, следя за качеством проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, правильностью назначения компенсаций за тяжелую работу и работу во вредных или опасных условиях, готовят предложения об отнесении организаций к определенным категориям профессионального риска в соответствии с результатами сертификации работ по охране труда в организациях.

Общественный контроль за условиями труда проводят профессиональные союзы.

Таким образом, все федеральные органы исполнительной власти, как и других ветвей власти, исходя из своих полномочий,

осуществляют те или иные контрольно-надзорные функции.

Кроме контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, государственный контроль проводится и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (правительствами и администрациями, их специальными контрольными подразделениями). Например, в республиках Башкортостан, Удмуртия и многих других субъектах Федерации в аппаратах руководителей органов исполнительной власти созданы специальные комитеты или управления контроля. Их правовой статус определен законодательными и иными юридическими актами органов власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Работу они строят по отдельным планам, нередко, в связи с отсутствием эффективного взаимодействия и координации соответствующих служб в регионе, без согласования с другими органами (подразделениями), осуществляющими контроль, такими, как контрольно-ревизионные подразделения Минфина России, окружные инспекции аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, правоохранительными и финансовыми органами и их подразделениями.

Судебный контроль (надзор). В Российской Федерации такой контроль осуществляют федеральные суды общей юрисдикции, к которым в соответствии с федеральным конституционным законом относятся Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды. Кроме Верховного Суда РФ, в систему федеральных судов входят Конституционный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ. К судам субъектов РФ относятся конституционные (уставные) суды и мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции.

Конституционный Суд РФ осуществляет конституционный контроль (надзор) за соответствием законов и иных нормативных актов праву, что является одним из важнейших признаков правового государства. Контроль осуществляется по запросам Президента РФ, палат Федерального Собрания, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Конституционный Суд также проверяет конституционность еще не вступивших в силу международных договоров РФ.

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, в отношении которых он является высшей судебной инстанцией. Он осуществляет в процессуальных формах судебный надзор путем проверки законности и обоснованности решений судов общей юрисдикции по конкретным делам и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. Он осуществляет в процессуальных формах надзор за деятельностью арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Система арбитражных судов в РФ состоит из Высшего Арбитражного Суда РФ, который возглавляет данную систему, десяти арбитражных судов округов и арбитражных судов субъектов РФ.

Федеральные арбитражные суды являются судами кассационной инстанции. Они проверяют законность решений арбитражных судов в субъектах РФ, принятых ими в первой и апелляционной инстанции. Арбитражные суды субъектов РФ – суды первой инстанции. В качестве апелляционной инстанции они пересматривают дела, рассмотренные в этих судах в качестве первой инстанции и по вновь открывшимся обстоятельствам, а также принятые ими и уже вступившие в силу судебные акты, т.е. осуществляют судебный надзор.

В ходе своей деятельности, в первую очередь в процессе судебного расследова-

ния, суды в случае необходимости изучают принятые органами исполнительной власти решения, в том числе по вопросам правоохранительной работы, включая оперативно-розыскную, процессуальную и административно-юрисдикционную деятельность, т.е. суды осуществляют судебный контроль за правоохранительной деятельностью органов исполнительной власти.

А.В.Новиков*, В.Лукьяненко** и другие специалисты в области управления к органам судебного контроля причисляют и Прокуратуру РФ. В Конституции РФ основы деятельности Прокуратуры РФ действительно изложены в главе «Судебная власть». Однако, согласно закону «О Прокуратуре Российской Федерации», Прокуратура является самостоятельным государственным органом с вертикально централизованной системой подчинения и ни к одной из ветвей власти не относится. Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов в организации борьбы с преступностью. Прокуратура наделена также функциями государственного обвинения в суде по уголовным делам. Органы прокуратуры осуществляют процессуальные действия, расследуя преступления, отнесенные к компетенции прокуратуры, а также осуществляют надзор за расследованием, производимым другими правоохранительными следственными органами.

Предметом прокурорского надзора за законностью, в частности, является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ органами исполнительной власти, соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти. Генеральный прокурор информирует главу государства о случаях несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам РФ.

Сказанное здесь о правовом статусе прокуратуры и ряде ее функций свидетельствует о необходимости выделения прокурорского надзора в самостоятельный вид государственного контроля в России.

Рассматривая виды государственного контроля, нельзя не сказать о контрольных функциях Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который обеспечивает гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Он рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решением, принятым по его жалобе. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации при осуществлении своих полномочий независим и не подотчетен государственным органам и должностным лицам.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, приступив к рассмотрению жалобы, вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению. Он вправе при проведении проверки по жалобе беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, все предприятия, организации, учреждения, воинские части, общественные объединения. Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица.

Такие институты созданы во многих европейских странах. Основная задача уполномоченных (омбудсменов) – юридическая защита гражданских прав и свобод способами, отличающимися от парламентских, судебных и административных, т.е. традиционных, форм контроля и надзора. Институт Уполномоченного по правам человека в РФ – это служба, предусмотрен-

---

* *Новиков А.В.* Социальный контроль в условиях трансформации российского общества. М.: Наука, 1999.

** *Лукьяненко В.* Контроль – элемент системы управления // Служба кадров. 2001. № 11.

ная федеральным конституционным законом РФ, она возглавляется независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которое ответственно перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц или действует по собственному усмотрению и уполномочено проводить расследования по принятым к рассмотрению им жалобам, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады. Уполномоченный по правам человека в РФ расследует (рассматривает) жалобы, как правило, при исчерпании гражданами других средств правовой защиты. При выполнении своих функций он взаимодействует с различными государственными органами, в том числе правоохранительными органами исполнительной власти, судами, прокуратурой. Итак, с учетом функций Уполномоченного по правам человека в РФ эту службу также следует отнести к системе государственных контролирующих органов (рис.2).

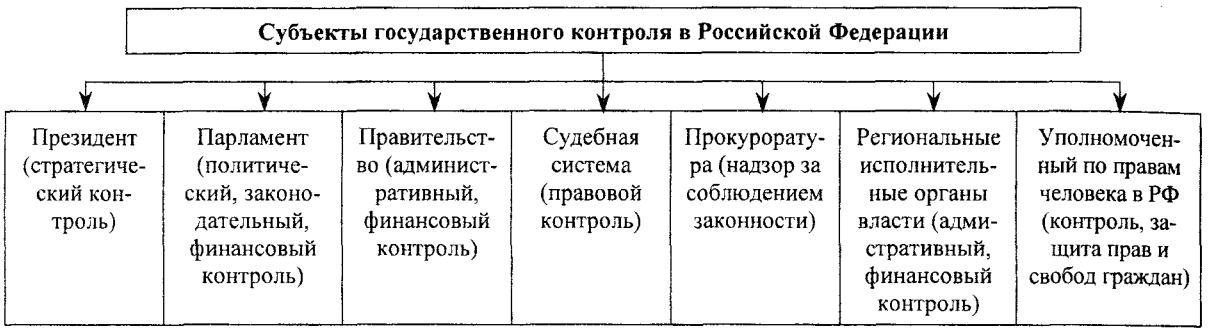


Рис.2. Система государственных контролирующих органов РФ

Особенностью рассматриваемого нами исторического периода является то, что понятие и сущность государственного, в том числе президентского, контроля формируется исходя из политических и социально-экономических задач, стоящих перед государством в новых условиях, а также необходимости правового обеспечения деятельности контрольных органов и их подразделений. Основное назначение контроля – способствовать неукоснительному выполнению принятых решений в установленный срок и в полном объеме, достижению высоких конечных результатов деятельности государственных органов, а также ответственного отношения к работе всех должностных лиц, обеспечить ритмичность, активность и целеустремленность в работе всех управленческих звеньев и государственного аппарата управления в целом. К важнейшим задачам контроля отнесено не только выявление отклонений в реализации требований нормативных правовых актов, но и своевременное предупреждение наступления нежелательных последствий таких отклонений, а также принятие адекватных мер по устранению выявленных нарушений и недопущению их в будущем.

К числу основных задач государственного контроля в настоящее время необходимо отнести следующие:

- проверку исполнения федеральных и других нормативных правовых актов, относящихся к различным сферам государственной деятельности, ведомственных нормативных актов и решений, принимаемых должностными лицами органов, осуществляющих государственное управление;
- предупреждение и пресечение нарушений исполнительской и служебной дисциплины;
- повышение эффективности деятельности органов, организаций, учреждений, должностных лиц в сфере государственного строительства.

Необходимость охвата контролем важнейших областей государственного строительства обусловила многообразие органов и их подразделений, имеющих контрольные полномочия. Современное

состояние государственного контроля в Российской Федерации характеризуется следующими чертами:

• разнообразие видов государственного контроля;

• неоправданно большое число органов (подразделений), его осуществляющих, и значительные различия в их правовом статусе;

• значительный объем законов, подзаконных и других нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление государственного контроля за определенными направлениями деятельности органов исполнительной власти.

Ситуация характеризуется, на наш взгляд, избыточностью контролирующих единиц и неунифицированностью правовых актов. Поэтому нередко допускается параллелизм и дублирование целей, задач, функций, следствием которых является невысокая эффективность работы и нерациональное расходование ресурсов. Осложняет ситуацию и то обстоятельство, что в Конституции РФ вопросы президентского, парламентского, правительственного и судебного контроля не нашли отражения. В этой связи можно сделать вывод, что в настоящее время в России сложилась не столько система, сколько совокупность контрольных органов и их подразделений.

Формирование системы государственного контроля, по нашему мнению, требует решения следующих задач:

• анализ полномочий действующих органов (их подразделений), осуществляющих контроль в сфере государственного управления в целом и исполнительной власти в частности;

• совершенствование правовой базы функционирования контрольного механизма;

• организационное обеспечение координации деятельности различных контролирующих органов;

• оптимизация организационной и штатной структур контрольных органов (подразделений), устранение дублирования, унификация их правовых основ.

В этой связи представляется целесообразной разработка концепции государственного контроля в Российской Федерации. Анализ становления, развития и совершенствования отечественного и зарубежного опыта контроля свидетельствует, что государство может реально выполнить роль инициатора и организатора рационального и эффективного развития системы государственного управления, ее реформирования только при условии создания соответствующей (оптимальной) для каждого исторического периода (этапа) системы органов (подразделений) государственного контроля, с учетом использования арсенала конструктивных и апробированных форм, методов и принципов контроля. Контроль не осуществляется автоматически, он относится к сфере деятельности уполномоченных на его проведение субъектов и тесно связан с другими функциями управления. В любой социально-политической системе контроль выступает как важнейшая функция, элемент, звено управления, испытанное средство обратной связи и достижения поставленных политических, социальных и экономических целей. В периоды проведения социально-экономических реформ значение контроля в стабильном и последовательном развитии общества особенно значимы. Поэтому необходимо принятие конструктивных государственных правовых и организационных мер, направленных на совершенствование и повышение эффективности всех видов государственного контроля.

В эффективном государственном контроле, осуществляемом Президентом, органами представительной, исполнительной, судебной власти, прокурорского надзора заинтересованы государство, общество и личность. Это должно восприниматься как объективная необходимость и важнейшая задача, так как контроль за деятельностью органов государственной власти является одним из основных элементов, по которым оценивают степень демократичности государства и общества. Он призван укреплять связи между государственными органами и обществом, его институтами, способствовать обеспечению законности и порядка.

Для реального понимания роли контроля в условиях модернизации, реформирования общества необходимо постоянное исследование теории и практики управления и контроля. Недооценка роли научного исследования, выработки и реализации мер, направленных на совершенствование государственного контроля в целом, а также его отдельных видов, игнорирование соответствующего исторического опыта могут стать одной из основных причин углубления системных кризисных явлений в государстве и обществе.