

**А. Г. Фастов, С. Г. Нустратов**

## **ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПОВ КОНТРОЛЯ КАК ОДНА ИЗ ГАРАНТИЙ ЗАКОННОСТИ**

В статье рассматриваются принципы, характеризующие контроль как одну из гарантий законности. Рассматриваются разные классификации принципов контроля, предложенные учеными-юристами. Дается анализ общих и частных принципов контроля.

*Ключевые слова:* контроль как гарантия законности, принципы контроля, общие принципы контроля, частные принципы контроля.

**A. G. Fastov, S. G. Nistratov**

## **CHARACTERISTICS OF THE PRINCIPLES OF CONTROL AS ONE OF THE LEGALITY GUARANTEES**

The article focuses on the principles characterizing control as one of the legality guarantees. The authors consider various classifications of the control principles suggested by legal scholars and analyze general and specific principles of control.

*Keywords:* control as the legality guarantee, control principles, general control principles, specific control principles.

Контроль как гарантия законности представляет собой единый, слаженно действующий механизм, все элементы которого находятся в неразрывной и постоянной взаимосвязи. Этот механизм предполагает наличие определенных принципов, без которых он не может состояться и функционировать.

В переводе с латинского принцип есть начало, основание, исходное положение какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения, политической организации и т. д. [1]. В логическом смысле принцип есть центральное понятие, основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован [2]. Принцип — это идеологические установки объективного характера, выражающие сущность явления [3].

Следовательно, принципы контроля можно определить как руководящие начала, которые выражают его сущность и назначение.

Осуществление контрольной деятельности опирается на закрепленные в нормативных правовых актах или вытекающие из их

содержания специальные принципы, которые определяют важнейшие стержневые направления, качественные черты и свойства этой деятельности.

В юридической литературе перечень принципов контроля определяется по-разному. Наиболее конструктивным представляется решение проблемы принципов контроля с позиции системного подхода, позволяющего выделить несколько уровней принципов в соответствии с их значимостью.

Одной из первых разработала систему принципов Ц. А. Ямпольская, которая выделяла организационно-политические принципы (как важнейшие, определяющие сущность данного общественного строя) и организационно-технические принципы построения и деятельности аппарата управления [4].

Используя системный подход к проблеме принципов контроля (управления), В. С. Основин предлагает следующие виды принципов: 1) общие сущностные принципы, без которых управление как определенный вид деятельности не могло бы существовать; 2) организационно-

политические принципы, выражающие сущность управления; 3) видовые принципы, характеризующие сущность и особенности того или иного вида управления; 4) отраслевые принципы, определяющие сущность и особенности управленческой деятельности в тех или иных отраслях управления; 5) частные принципы, свойственные тем или иным сторонам или элементам управленческого цикла [3].

У В. Г. Афанасьева к принципам контроля отнесены следующие: демократический централизм, объективность, конкретность, оптимальность, эффективность, принцип основного звена, стимулирование, сочетание общественных и государственных начал [5].

О. Е. Савенко предлагает свою систему принципов контрольной деятельности государственных органов: а) общие (конституционные) принципы; б) частные принципы. Конституционные принципы: 1) принцип законности; 2) принцип разделения властей; 3) принцип гласности; 4) принцип ответственности органов государственной власти. К частным принципам относятся: 1) принцип планирования; 2) принцип системности; 3) истинность результата; 4) профессионализм; 5) принцип научности; 6) принцип независимости [6].

Привлекательность предложения О. Е. Савенко заключается в том, что предлагаемый автором перечень принципов охватывает проблему во всей ее широте, устанавливает правильное соотношение между общим и частным, а также показывает роль разнообразных принципов контроля и их взаимосвязь.

А. А. Адыев сформулировал такие общие принципы контрольной деятельности: а) осуществление контрольно-надзорной деятельности исключительно в пределах компетенции и процессуальном порядке, установленных законом или иным нормативным правовым актом; б) законность, объективность и справедливость при осуществлении контрольно-надзорной деятельности; в) осуществление контрольно-надзорной деятельности с учетом равенства всех перед законом и судом; г) приоритет соблюдения прав, свобод и законных

интересов граждан и организаций в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности; д) привлечение в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности заинтересованных субъектов — физических и юридических лиц, формы и порядок участия которых в контрольно-надзорной деятельности определяются соответствующим отраслевым законодательством; е) верховенство судебной власти при осуществлении контрольной деятельности, существенным образом затрагивающей права и свободы человека; ж) гласность при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, кроме случаев, требующих сохранения тайны, охраняемой законом; з) презумпция невиновности лица, деятельность которого подвергается контролю, до установления виновности в соответствии с законом [7].

Особую роль в формировании системы принципов контроля сыграла созданная в 1953 г. Международная организация высших контрольных органов (ИНТОСАИ). В Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой данной организацией, говорится, что организация контроля является обязательным элементом управления государственными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом [8].

Контроль — не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является выявление отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, а в ряде случаев и привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем [9].

Кроме того, Декларация определяет общие принципы функционирования контрольных органов, их взаимоотношения с парламентом и правительством, права, полномочия, методы работы.

Вышеизложенное позволяет нам выделить

следующую систему принципов контроля: 1) *общие принципы контроля*: оптимальность, непрерывность, оперативность, объективность, комплексность, многообразие форм и методов контроля, конкретность, принцип обратной связи, демократизм, законность, планирование и учет; 2) *частные принципы контроля*, свойственные исключительно данной стадии управленческого цикла: всесторонность, систематичность, гласность, действенность, координация, простота. Несоблюдение этих принципов ведет к искажению самой процедуры контроля.

Подробнее остановимся на общих принципах контроля.

Оптимальность как принцип в первую очередь связана с получаемой информацией о подконтрольном объекте. Соответственно информация должна быть полной и качественной, т. е. оптимальной.

Информация о подконтрольном объекте приобретает при помощи ряда контрольных действий: заслушивание отчетов, информации и сообщений, проверки, экспертизы, наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов, рассмотрение жалоб и т. д. Особо значимы проверки, которые заключаются в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов по проверяемым вопросам [10].

Необходимость непрерывности контрольной деятельности не вызывает сомнений, поскольку перерыв в процессе проверки объекта контроля или изучении информации о подконтрольном объекте может привести к потере общей картины состояния дел в области соблюдения законности. Производство контрольных действий должно осуществляться в строго определенных временных рамках. Недопустимы прерывания по сбору и анализу информации о подконтрольном объекте.

Оперативность, соответственно, влияет на эффективность всего контроля. Так, своевременный, точный контроль позволяет выявлять наиболее опасные нарушения в области

нарушения законности органами государства и местного самоуправления.

Объективность контроля заключается в том, что в процессе контрольной деятельности необходимо строго руководствоваться объективными закономерностями и учитывать реальные возможности. Принцип объективности требует научной оценки соотношения поставленного решения и достигнутого результата реальным возможностям, выявления достигнутых целей объективным законам общества. Главное в объективности — это анализ причин тех или иных отклонений от заданного режима и оценка причин этих отклонений.

Принцип комплексности означает, что в процессе осуществления контрольной деятельности должны учитываться все связи и условия, влияющие на успешное выполнение поставленной задачи. Поэтому в ходе контроля необходимо исследовать все факторы, влияющие как позитивно, так и негативно на достижение результата.

Контроль должен осуществляться посредством многообразных форм и методов различными субъектами контроля для достижения положительного результата с точки зрения установления режима законности в государстве. Использование различных форм и методов позволяет получить более достоверную информацию о подконтрольном объекте, это, в свою очередь, даст возможность применять различные формы и методы по устранению допущенных нарушений.

Конкретность выражается в виде четкой определенности показателей, по которым идет сопоставление фактически выполненного и заданного действия. Особую значимость в этой связи приобретает своевременность и достоверность получаемой информации о состоянии контролируемого объекта.

Принцип обратной связи заключается не только в отображении и устранении недостатков на контролируемом объекте, но и в выявлении нарушений и недочетов в самой контрольной деятельности. Как отмечает Н. Луман, в организациях власть всегда порождает противоположную себе власть: «Подчиненный

воздействует на властителя, заставляя его учитывать условия и специфику ситуаций, в которых он может осуществлять свою власть» [12].

Другими словами, в процессе контроля должны учитываться различные обстоятельства, влияющие как на результаты контроля, так и на сам процесс контроля. Особенностью данного принципа является то, что отношения между контролером и контролирующим субъектом должны строиться на основе взаимодействия.

Воздействие субъекта управления на объект из одностороннего явления превращается в их взаимодействие, что, бесспорно, соответствует диалектике социальных систем [13].

Принцип демократизма проявляется в организации государства, при которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является многонациональный народ. Применительно к контролю формирование контролирующих органов непосредственно или через представительных органов государственной власти зависит от воли народа. Сама контрольная деятельность осуществляется в интересах народа и подлинно демократическими методами (убеждения, осуждения). Именно принцип демократизма наиболее эффективно должен проявляться в правовом государстве. Такой вид контрольной деятельности, как общественный, должен быть основой установления режима законности во всех сферах государственной и общественной жизни.

Принцип законности — один из важнейших принципов общественной жизни. Он означает деятельность всех субъектов — общества, государства, должностных лиц, общественных и других негосударственных организаций, граждан в рамках закона и на основе закона [13]. Важным в контрольной деятельности является то, что контроль, являясь специально-юридической гарантией законности, сам по себе не должен нарушать законы. Другими словами, органы, проводящие контрольные мероприятия, должны руководствоваться в своей деятельности законами, регулирующими данный вид деятельности. В случае нарушения в процессе контрольной деятельности норм и рамок,

установленных законом, контроль из гарантии законности превращается в нарушение законности, что, соответственно, влияет и на уровень законности в целом.

Принцип планирования и учета заключается в том, что контроль должен осуществляться не стихийно, а строго в запланированных рамках, предусмотренных нормативно-правовыми актами. Результаты контрольной деятельности должны фиксироваться для устранения допущенных недостатков и недопущения их в будущем.

Далее несколько подробнее рассмотрим частные принципы контроля.

Всесторонность означает, что распространение контроля осуществляется на важнейшие стороны государственной и общественной деятельности, на всех должностных лиц [14]. Другими словами, любая деятельность государственных, общественных органов или организаций, а также частных лиц находится под контролем соответствующих контрольных органов для установления режима законности.

Контроль и проверка исполнения достигают своей цели только в том случае, если они проводятся систематически. Важным является то, что контроль должен осуществляться не после обнаружения недостатков или просчетов, а в процессе работы контролируемого объекта в постоянно определенные периоды времени. При этом, по нашему мнению, контроль должен производиться в неизвестное время для контролируемого объекта для более объективного получения информации о состоянии законности на проверяемом объекте.

Принцип гласности является одним из важнейших принципов правового, демократического государства, т. к. сам этот принцип ставит государственные органы под контроль общества. С позиции контроля этот принцип означает то, что процесс и результаты контрольной деятельности должны быть доступны общественности, если не составляют государственную или иную тайну.

Действенность является конечным результатом контрольной деятельности. Именно действенность отражает то, насколько эффективно функционирует контроль для устранения неполадок.

На современном этапе достаточно актуально и проблематично звучит вопрос о координации контрольной деятельности. По нашему мнению, существует пробел в контроле, выражающийся в отсутствии четкой координации между множеством контролирующих органов. Так, по мнению А. М. Тарасова, в настоящее время в России действует не столько система, сколько совокупность контрольных органов, отсутствует унифицированность правовых актов. Существует избыточность и органов, и правовых актов, параллелизм и дублирование, нет эффективной координации работы таких органов. Вследствие этого результативность их работы часто недостаточно высока, нередки случаи нерационального расходования ресурсов (человеческих и финансовых) [16].

Для решения названных проблем целесообразно усовершенствовать соответствующую нормативную правовую базу, в частности, по обеспечению координации деятельности органов, осуществляющих государственные контрольные функции.

В частности, разработать Концепцию контроля в Российской Федерации и, исходя из ее положений, — проект федерального закона «О государственном и общественном контроле в Российской Федерации» [16]. В пользу принятия данного закона говорит и то, что во вновь создаваемых контрольных органах функции не всегда полно и четко определены, а в ранее сформированных и продолжающих действовать они своевременно не обновляются. В данном законе может содержаться введение и соблюдение общих правил координационной деятельности, формальных процедур согласования вопросов, принятия решений и иного взаимодействия, а также ответственность за ненадлежащее выполнение своих контрольных полномочий.

Е. К. Лисов, исследуя вопрос об эффективности контроля, справедливо отметил, что категория государственного контроля как таковая ныне отсутствует не только в Конституции РФ, но даже в федеральных законах [17].

Вместе с тем нужно помнить и учитывать в

контрольной деятельности и принцип «простоты». По мнению М. Крозье, предприятие, в основе которого лежат сложные бюрократические процедуры и структуры, перестает развиваться, поскольку оно совершенно задыхается от собственной бюрократии. Процедуры и структуры нужно настолько упростить, чтобы рядовые работники могли участвовать в принятии решений [18].

Подводя итоги в рассмотрении вопроса о принципах контроля за законностью, можно утверждать, что контрольная деятельность основывается на закрепленных в нормативных правовых актах принципах, которые способствуют эффективному функционированию гарантии законности, и их соблюдение и реализация способствуют упрочению законности.

## Список библиографических ссылок

1. Советский энциклопедический словарь. М., 1984. С. 1057.
2. Философский словарь. М., 1975. С. 117.
3. Основин В. С. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С. 74., С. 77.
4. Ямпольская Ц. А. О принципах государственного управления в СССР // Сов. гос-во и право. 1967. № 3. С. 7.
5. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1973 С. 252—337.
6. Савенко О. Е. Контрольная функция государственных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004 С. 14—15.
7. Адыев А. А. Контрольно-надзорная функция современного российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 9.
8. Официальный сайт Счетной палаты РФ [Электронный ресурс]. URL: [ach.gov.ru/international/ljmskay](http://ach.gov.ru/international/ljmskay) (дата обращения: 30.05.2012).
9. Государственный контроль в зарубежных странах: сб. материалов. М., 1999. С. 5.
10. Административное право / под ред. Л. Л. Попова. М., 2005. С. 118.
11. Луман Н. Власть. М., 2001. С. 108.
12. Государственное управление: основы теории и организации / под ред. В. А. Козбаченко. М., 2000. С. 10.
13. Теория государства и права / под ред. А. С. Мордовца, В. Н. Синюкова. М., 2005. С. 140.
14. Шорина Е. В. Функция и принципы контроля в Советском государстве // Сов. гос-во и право. 1969. № 11. С. 37.
15. Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 35.
16. На данный момент в России существует Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Рос. газ. 2008. 18 июня.
17. Лисов Е. К. Контроль: эффективность, поиск, перспективы // Президентский контроль: информ. бюллетень. 1999. № 1.
18. Crozier M. Le Changement dans les Organisations «Revue française de l'administration publique». N. 59. 1991. P. 349—354.