

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И УРОВНЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА И ПОДКОНТРОЛЬНЫХ ЕМУ СУБЪЕКТОВ

ЯКИМОВА Е.М.

Байкальский государственный университет, г. Иркутск

Аннотация. Предметом исследования выступает сущность государственного контроля. Целью работы является выявление условий, при которых государственный контроль становится элементом механизма повышения эффективности государственного управления и уровня экономической безопасности, как самого государства, так и подконтрольных субъектов. Осуществление государственного контроля регламентируется главным образом национальным законодательством государства, поскольку реализация контрольных полномочий ориентирована, прежде всего, на осуществление государственного управления, формы и средства реализации которого государство вправе выбирать само в рамках общих ограничений, установленных общими принципами и нормами международного права. Вместе с тем, государства могут скоординировать свою деятельность по осуществлению контрольных мероприятий в отношении субъектов, осуществляющих трансграничную деятельность, а также выработать общие правила осуществления отдельных видов государственного контроля, которые будут носить рекомендательный характер. Международное сообщество стремится к выработке единых стандартов осуществления ряда процедур, имеющих особое значение. Национальный законодатель также должен уделять большое внимание совершенствованию государственному контролю, органы исполнительной власти должны стремиться совершенствовать практику реализации контрольных мероприятий. Сделан вывод о том, что государственный контроль может быть как благом, так и злом. Если государственный контроль ориентирован на учет интересов не только государства, но и подконтрольных субъектов, то вероятность того, что он будет способствовать развитию общественных отношений, повышается. Данный вывод необходимо учитывать при разработке государственной политики в различных сферах. Кроме того, правоприменительная деятельность также должна строиться с учетом понимания действительной сущности и задач государственного контроля.

Ключевые слова: государственный контроль, государство, международное сотрудничество, принципы контроля, экономическая безопасность.

Совершенствование системы государственного контроля является приоритетной задачей на любом этапе исторического развития государства. Вместе с тем, вопрос о необходимости государственного контроля и о его роли в повышении эффективного государственного управления вызывают споры. Сходятся авторы в том, что государственный контроль – это определенный вид деятельности, правоведы добавляют, что «это вид юридического процесса» [1]. Одни исследователи утверждают, что государственный контроль –

угроза экономической безопасности государства, другие рассматривают государственный контроль как важное звено в системе государственного управления. Представляется, что в той или иной мере правы представители и первой и второй точки зрения, ведь все зависит от того, насколько всеобъемлющий контроль государство осуществляет, руководствуется ли при его осуществлении принципами наличия у подконтрольных субъектов прав и свобод или нет. Если государство может выдержать при осуществлении государ-

ственного контроля грань между правами отдельной личности или коллективного субъекта и правами общества в целом и государства, то государственный контроль становится способом повышения эффективности государственного управления и уровня экономической безопасности не только государства, но и самих подконтрольных субъектов.

Государственный контроль является одним из наиболее востребованных терминов в экономической и правовой науке. Вопросы об осуществлении различного вида контроля активно изучаются, описывая основные выводы можно сделать вывод, что с помощью некоторых видов контроля (например, налогового) эффективно реализуются государственные функции, однако применение некоторых видов неэффективно (например, парламентский контроль [2]).

Дефиниция государственного контроля востребована в законодательстве. Примерами могут послужить следующие нормативно-правовые акты: Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [3], Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля» востребована и в государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [3], Федеральный закон «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» [4] и т.п.

Как представляется, контрольная деятельность является одной из форм осуществления функций государства. В связи с этим «имманентно присущая сложным социальным организациям и конкретно процессу управления государством функция осознанного целеполагания неизбежно влечет за собой наличие контрольно-правовой функции» [6, 20].

Природа контрольной деятельности связана с глубинными взаимосвязями в обществе и государстве. Несмотря на то, что контрольная деятельность является формой осуществления функций государства, возникновение

контрольной деятельности в обществе, как представляется, не связано с возникновением государства. Вопрос о контроле в сфере публичных отношений выходит за рамки спора о времени возникновения первых государств, поскольку контроль существует и будет существовать всегда, где есть человеческое общество и структуры, оказывающие управленческое воздействие на него. Вместе с тем, необходимо учитывать, что «специальный институт контроля и надзора возникает только при наличии определенных условий, характеризующих общественный и государственный строй страны. Во-первых, это наличие писаного права (законов, указов, инструкций и т.п.); во-вторых, структурирование общества и столкновение интересов общественных групп, частных лиц с интересами государства; в-третьих, революционные изменения в общественном, государственном устройстве, а также в законодательстве и т.д.» [7, 33].

Для государства ситуация, когда государственный контроль не осуществляется, является нонсенсом, поскольку, как отмечал Н. Н. Алексеев, «исторически никогда не было государства, которое имело бы только одного носителя власти. Даже крайние типы абсолютных монархий наряду с монархом всегда имели какие-либо другие государственные службы в виде единоличных или коллективных государственных органов, представляющих или заменяющих монарха и разделяющих его власть» [8, 154]. Действительно, государство представляет собой не просто набор разрозненных элементов. Властные отношения «сплетаются в организованную систему «зависимости и связанности», в своего рода «сопринадлежность», «взаимоподчинение», «в порядок зависимости»» [8, 154]. Однако, как уже было рассмотрено выше, осуществление государственного контроля предопределено не только наличием системы властеподчинения, но и реализацией функций государства.

В связи с высказанными положениями, очевидной представляется необходимость построения системы государственных органов, пронизанной внутри во взаимоотношениях с

негосударственными субъектами «сетью» контрольных связей, обеспечивающих эффективное государственное управление, выполнение государством своих функций.

Важно подчеркнуть, что, несмотря на то, что в государственно-правовом значении контроль как форма осуществления функций государства является, прежде всего, специфической правовой формой деятельности государственных органов, однако контроль выступает также как «организационно-правовой способ обеспечения законности в сфере деятельности исполнительной власти (государственном управлении).

Контрольно-правовые отношения, то есть общественные отношения, возникающие по поводу осуществления государственного контроля как внутриаппаратного, так и внеаппаратного, являются «стержнем» государственного контроля. Также контрольно-правовые отношения можно рассматривать как «правовую связь между контролирующим и подконтрольным субъектами» [9, 135].

Кроме того, государство в роли субъекта управления обладает не только возможностью осуществления контроля в отношении объекта управления. Воздействие субъекта многогранно и воплощается в различных средствах регулирования. Указанный механизм включает большое количество элементов, важнейшую роль при этом играет собственно государственный контроль и государственное принуждение.

Таким образом, автор разделяет точку зрения о том, что сущность государственного контроля проявляется в том, что он проводится с целью оценить соответствие деятельности подконтрольного субъекта тем предписаниям, которые он получил от управляющего органа или должностного лица.

Государственный контроль необходим, однако нельзя не отметить, что только контроль, построенный на принципах уважения прав подконтрольного субъекта, может быть признан поистине важным элементом повышения качества государственного управления и уровня экономической безопасности участников общественных отношений. В данном

контексте представляется важным указать, что оценить систему государственного контроля, сложившуюся в конкретной стране стоит оценивать при сравнении этой системы с механизмом государственного контроля в других странах, а также с принципами государственного контроля, признанного международным сообществом.

Интерес представляет анализ Лимской декларации руководящих принципов контроля [10] (принята в г. Лиме 17.10.1977 – 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля) (далее – Декларация).

Как отмечается в Декларации, и что особо важно помнить при осуществлении государственного контроля, в том числе и финансового, контроль не должен являться самоцелью, он должен выступать неотъемлемой частью системы регулирования, целью которой является, на примере финансового контроля, вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Таким образом, не следует сводить цель осуществления государственного контроля в целом и финансового контроля, в частности, к привлечению лиц к юридической ответственности. Целью является отладка эффективного механизма работы подконтрольного органа.

Декларация выделяет следующие виды государственного финансового контроля: предварительный контроль и контроль по факту, формальный контроль и контроль исполнения, а также внутренний и внешний контроль.

Предварительный государственный контроль называется Декларацией более предпочтительным. Так, в Декларации указывается,

что эффективный предварительный финансовый контроль является неотъемлемой частью надежной системы управления доверенными денежными и материальными средствами. Он может быть проведен высшим контрольным органом или другими контрольными организациями. Предварительная проверка, проводимая высшим контрольным органом, имеет то преимущество, что позволяет предотвратить возможные нарушения до того, как они произошли. Однако ее недостатками являются перегрузка в работе высшего контрольного органа и неопределенность в отношении ответственности перед законом. Проверка по факту, проведенная высшим контрольным органом, приводит к привлечению виновных к ответственности, компенсации причиненного ущерба, предотвращению нарушений в будущем.

Внешний контроль Декларацией понимается иначе, чем в теории государственного контроля, поскольку внешний государственный контроль рассматривается в Декларации как деятельность высшего контрольного органа (применительно к государственному финансовому контролю, например, Счетной палатой РФ). В этом проявляется специфика государственного финансового контроля. Данное понимание внешнего и внутреннего государственного контроля неприменимо к большинству других сфер.

Особое внимание в Декларации уделяется требованиям к отчетности. Так, в Декларации отмечено, что отчет должен содержать факты

и объективную и четкую их оценку и ограничиваться изложением наиболее значимых результатов работы. Язык отчета должен быть точным и общедоступным. Должное внимание должно быть уделено изложению мнения проверяемой организации о выводах по итогам проверки.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно заключить, что международное сотрудничество в сфере осуществления государственного контроля, в том числе финансового контроля, «носит ограниченный характер в силу объективных причин и сущности государственного контроля» [11, 121]. Вместе с тем, государства предпринимают попытки установить общие требования к осуществлению отдельных видов государственного контроля. Лимская декларация руководящих принципов контроля регламентирует общие правила осуществления государственного финансового контроля, ее принятие и реализация помогает согласовать усилия государств по организации эффективного государственного финансового контроля.

Несмотря на то, что контрольная деятельность государства осуществляется с самого его образования, для государства всегда остро стоит вопрос об эффективности осуществления государственного контроля. Причем речь идет не только о трансформации отдельной деятельности по управлению конкретными управленческими общественными отношениями, а, скорее, о выработке единого стандарта контрольной деятельности.

Литература:

1. Ваньков, А.В. Юридический процесс: понятие и сущность / А.В. Ваньков, Н.Н. Таскаев // Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы отв. ред. Е.М. Якимова. – Иркутск, 2013. – С. 36–43.
2. Якимова, Е.М. Парламентские расследования как форма парламентского контроля: опыт России и Германии / Е.М. Якимова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2012. – №6. – С. 112–115.
3. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Рос. газ. – 2014. – 23 июля.
4. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Рос. газ. – 2008. – 30 дек.

5. О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения: Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ // Рос. газ. – 1998. – 25 июля.
6. Баранов, М.Л. Юридическая природа и формы государственного контроля / М.Л. Баранов // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 80–84.
7. Беляев, В.П. Образование института государственного контроля и надзора в России / В.П.Беляев, О.Г.Ларина // История государства и права. – 2012. – № 17. – С. 33-37.
8. Прохорова, М.Ю. Особенности властных отношений в России. Концепция Н. Н. Алексеева / М.Ю.Прохорова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. – 2013. – № 4. – С. 154–162.
9. Грачева, Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дисс...д-ра юрид. наук / Е.Ю. Грачева. – М., 2000. – 378 с.
10. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята в г. Лиме 17.10.1977 - 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля) // URL: www.consultant.ru
11. Корень, К. С. Внешний государственный финансовый контроль: проблемы административного правоприменения / К.С. Корень // Вестник АКСОР. – 2015. – № 1 (33). – С. 121–125.

Якимова Е.М., кандидат юридических наук, доцент, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, yakimova_katerin@mail.ru

Дата поступления 02 марта 2018 г.

DOI: 10.14529/iimj180220

IMPROVEMENT OF THE STATE CONTROL AS WAY OF INCREASE IN EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LEVEL OF ECONOMIC SECURITY OF THE STATE AND UNDER CONTROL SUBJECTS

IAKIMOVA E.M.

Baikal state university, Irkutsk, Russia

Abstract. The essence of the state control acts as an object of research. The purpose of work is identification of conditions under which the state control becomes an element of the mechanism of increase in efficiency of public administration and level of economic security both the state, and under control subjects. Implementation of the state control is regulated mainly by the national legislation of the state as realization of control powers is focused first of all on implementation of public administration which forms and implements the state has the right to choose itself within the general restrictions set by the general principles and rules of international law. At the same time, the states can coordinate the activities for implementation of control actions concerning the subjects which are carrying out cross-border activity and also to develop the general rules of implementation of separate types of the state control which will have advisory nature. The international community seeks for development of uniform standards of implementation of a number of the procedures which are of particular importance. The national legislator also has to pay much attention to improvement to the state control, executive authorities have to seek to improve practice of realization of control actions. The conclusion is drawn that the state control can be both the benefit, and the evil. If the state control is focused on accounting of interests not only the states, but also under control subjects, then the probability that he will contribute to the development of the public relations, increases. This conclusion needs to be considered when developing state policy in various spheres. Besides, law-enforcement activity

also has to be based taking into account understanding of the valid essence and problems of the state control.

Keywords: state control, state, international cooperation, principles of control, economic security.

References

1. Vankov A.V., Taskaev N.N. Legal process: a concept and essence // Improvement of the legislation in the sphere of protection of human rights and the citizen: problems and prospects. – Irkutsk, 2013. – Pp. 36–43.
2. Yakimova E.M. Parliamentary investigations as form of parliamentary control: experience of Russia and Germany // Izvestiya of the Irkutsk state economic academy. – 2012. – №. 6. – Pp. 112–115.
3. About bases of public control in the Russian Federation: The federal law of July 21, 2014 № 212-FZ// Ros. gaz. – 2014. – July 23.
4. About protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs at implementation of the state control (supervision) and municipal control: The federal law of December 26, 2008 № 294-FZ// Ros. gaz. – 2008. – 30 Dec.
5. About the state control of implementation of the international automobile transport and about responsibility for violation of an order of their performance: The federal law of July 24, 1998 № 127-FZ// Ros. gaz. – 1998. – July 25.
6. Baranov M.L. Legal nature and forms of the state control //Administrative and municipal law. – 2011. – № 10. – Pp 80-84.
7. Belyaev V. P., Larina O.G. Formation of institute of the state control and supervision in Russia // History of state and law. – 2012. – № 17. – Pp. 33-37.
8. Prokhorova M.Yu. Features of the imperious relations in Russia. N.N. Alekseev's concept // Messenger of the St. Petersburg university. Sociology. – 2013. – № 4. – Pp. 154–162.
9. Gracheva E.Yu. Problems of legal regulation of the state financial control. – M, 2000. – 378 p.
10. The Lima Declaration of the guidelines of control, 1977 // URL: www.consultant.ru
11. Koren' K.S. External state financial control: problems of administrative law enforcement // AK-SOR Bulletin. – 2015. – № 1 (33). – Pp. 121–125.

IAKIMOVA E.M., candidate of juridical sciences, associate professor, Baikal state university, Irkutsk, yakimova_katerin@mail.ru

Received 02 March 2018

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Якимова, Е.М. Совершенствование государственного контроля как способ повышения эффективности государственного управления и уровня экономической безопасности государства и подконтрольных ему субъектов / *Е.М. Якимова* // *Журнал управление инвестициями и инновациями.* – 2018. – №2. – Стр. 134–139. DOI: 10.14529/iimj180220

FOR CITATION

Iakimova E.M. Improvement of the State Control as Way of Increase in Efficiency of Public Administration and Level of Economic Security of The State and Under Control Subjects. *Investment and innovation management journal.* – 2018. – No. 2. – Pp. 134–139. DOI: 10.14529/iimj180220