# **План**

1. Понятие государственного контроля. Соотношение правовых терминов «контроль», «надзор», «анализ», «мониторинг».

а) Определения и комментарии к ним

б) Примеры нормативно-правовых актов и комментарии к ним

1. Основные стадии, функции, принципы, средства государственного контроля.
2. Субъектная классификация государственного контроля.

В данной работе рассмотрены основные принципы одной из важнейших форм осуществления государственной власти – государственного контроля. Необходимо обозначить (как общую тему) теоретическое понятие государственного контроля вообще, а также исследовать деятельность отдельных субъектов, осуществляющих эту функцию.

Следует отметить, что контрольно-надзорная деятельность государства приобретает все более важный характер. В демократически развитых государствах она выделяется в новую ветвь власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной.[[1]](#footnote-1) Можно сказать, что вопрос государственного контроля остается «вечно» актуальным, так как без него невозможно реализовать функцию государственного управления – неотъемлемую составляющую государственной власти. Применительно к постсоветским, развивающимся государствам актуальным является процесс видоизменения, трансформации сущности, функций и средств государственного контроля. В частности, в процессе преобразования авторитарных государственных систем в демократические уделяется больше внимания таким объектам государственного контроля как права человека. Например, в СССР отсутствовали традиционные парламентские методы контроля над соблюдением прав человека (право депутатского запроса, парламентские расследования).[[2]](#footnote-2) Так как в современной Украине все эти институты появились сравнительно недавно, они всё еще продолжают развиваться и совершенствоваться. В качестве примера можно привести институт омбудсмена – Уполномоченного Верховной Рады по правам человека, важнейшего органа в системе парламентского контроля над соблюдением прав человека. На сегодняшний день лицу, занимающему пост Уполномоченного Верховной Рады по правам человека, не запрещено также быть членом политических партий и фракций, однако ведется дискуссия о политической независимости омбудсмена, так как ставится под сомнение его возможность без предубеждений вести свою деятельность (защищать права человека), находясь под влиянием политической силы, членом которой он является.[[3]](#footnote-3)

Рассмотрим общие определения понятий «контроль» и «надзор». В частности в словаре русского языка С.И. Ожегова. Так, контроль определяется следующим образом:

1. проверка, а также наблюдение с целью проверки;
2. учреждение, ведающее такой проверкой;
3. лица, занимающиеся этим делом, контроллёры.[[4]](#footnote-4)

В настоящей работе рассматриваются все три варианта этого определения. Первый вариант относится к общему теоретическому понятию контроля, а второй и третий – к субъектам, его осуществляющим.

Общее понятие надзора определяется как:

1. наблюдение с целью присмотра, проверки;
2. группа лиц, орган для наблюдения за кем-либо, чем-нибудь.[[5]](#footnote-5)

Таким образом, оба понятия практически отождествляются в данном источнике, однако правовые термины «контроль» и «надзор» все-таки имеют отличия в своей сущности, о чем пойдет речь далее.

Аналогичные понятия в украинском языке – «контроль» и «нагляд» (которые применяются непосредственно в нормативных актах) определяются в толковых словарях следующим образом. «Контроль» определяется как:

1) проверка, учёт деятельности кого–, чего–нибудь, надзор за кем–то, чем–то;

2) заведение, которое осуществляет надзор за кем-то, чем-то, или проверяет кого-нибудь.[[6]](#footnote-6)

В обоих случаях содержанием контроля является надзор («нагляд»). В то же время «наглядати» (надзирать) определяется как «следить за кем– чем-нибудь для контроля, обеспечения порядка и т.д.»[[7]](#footnote-7) Из этого следует вывод о примерной тождественности общих понятий «контроль» и «надзор». Однако следует сказать и о различии этих понятий. Этот вопрос будет рассмотрен в данной работе после определения понятия «государственный контроль».

**Определение понятия «государственный контроль».**

Рассмотрим, как понятие государственного контроля раскрывалось в советских источниках. Большая советская энциклопедия даёт определение государственного контроля, присущее «социалистическим государствам» – «государственный контроль, означает контрольную деятельность Верховного Совета СССР, его Президиума и постоянных комиссий, Верховных Советов союзных и автономных республик, их президиумов и постоянных комиссий, местных Советов, Советов Министров СССР, союзных и автономных республик, а также контроль, осуществляемый министерствами и др. органами государства». Вместе с тем в СССР, как и в др. социалистических государствах, имеются государственные органы, основной обязанностью которых является контроль от имени и в интересах государства. Государственный контроль рассматривается как инструмент строительства социалистического государства, в частности «государственный контроль, позволяет систематически проверять исполнение постановлений центральной власти, укреплять государственную дисциплину и законность, изучать обоснованность и реальность решений центральных органов государства, помогать совершенствовать практику разработки и принятия таких решений». В то же время дается негативная оценка традиционным парламентским методам контроля (право депутатского запроса, парламентские расследования), сейчас же в демократических государствах – это один из важнейших методов государственного контроля за соблюдением прав человека. Указывается, что «в связи с кризисом парламентаризма получили распространение внепарламентские, но действующие от имени парламентов контрольные инстанции (например, институт омбудсменов)»[[8]](#footnote-8).

Следующим рассмотренным источником советского периода является Советский энциклопедический словарь. В нём государственный контроль в СССР определён как «проводимый представительными, исполнительно-распорядительными и специальными контрольными органами контроль за соблюдением законодательства, трудовой и государственной дисциплины, общественного порядка государственными и общественными организациями и их должностными лицами, гражданами».[[9]](#footnote-9) Государственный надзор определяется как система государственных органов и инспекций, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства, других норм и правил в отдельных отраслях народного хозяйства. Характерно и то, что в отдельный разряд выделен народный контроль – «система органов, сочетающих государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях организациях».[[10]](#footnote-10) Народный контроль формировался Советами народных депутатов.

Рассмотрим, современные определения понятия «государственный контроль». В них, в частности, есть такие: «Государственный контроль – одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и др. правовых актов, издаваемых органами государства. Государственный контроль реализуется различными органами: парламента­ми, счетными палатами, конституционными судами, омбудсманами, избирательными комиссиями, контрольно-инспекционными органами правительств и министерств и др. Соответственно выделяют парламентский контроль, финансовый контроль, конституционный контроль и т.д.»[[11]](#footnote-11). В этом определении выделена сущность государственного контроля – форма осуществления государственной власти, то есть государственный контроль признается обязательным и неизбежным условием существования государства. В то же время указывается один из признаков государственного контроля – разделение по субъектам (например, таким субъектом является парламент). Таким образом, государственный контроль – это одна из форм выражения сущности государственной власти, которая при помощи государственного контроля управляет обществом с помощью авторитета, силы, принуждения.[[12]](#footnote-12) Посредством контроля государство осуществляет внутренние функции: экономическую, экологическую, охраны правопорядка, финансового контроля и т.д.[[13]](#footnote-13) Исходя из данного определения можно классифицировать государственный контроль по объектам контролирования. В данном случае это – экономика государства, его экология, финансовая среда. В соответствии объекту регулирования можно выделить субъект в системе государственных органов, который преимущественно занимается контролем «своей» сферы. Например, финансы и бюджет контролируют Счетная палата, НБУ, налоговая администрация и т.д. А субъектом, охраняющим правопорядок следовательно являются органы охраны правопорядка – милиция, Служба Безопасности.

Государственный контроль на практике принимает форму контрольно-надзорной деятельности. Это правовая форма деятельности органов государства, которая выражается в совершении юридических действий по наблюдению и проверке соответствия исполнения и соблюдения подконтрольными субъектами правовых предписаний и пресечения правонарушений определенными организационно-правовыми средствами. Юридическим результатом контрольно-надзорной деятельности является контрольно-правовой акт (решение, постановление, представление, предостережение, частное определение, сообщение и др.), который содержит предписания констатирующего порядка, т.е. установленные вследствие проверки положительные моменты, а наряду с ними правоохранительные предписания по устранению обнаруженных правонарушений.[[14]](#footnote-14)

Если рассматривать контроль, как форму государственного управления, то ее можно отнести к прямым методам воздействия, наряду с которыми существуют и косвенные, такие как метод налогообложения (метод косвенного регулирующего воздействия). Методом государственного контроля обеспечивается соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых государственными органами. Функциональная сущность контроля вытекает из объективной необходимости отношений руководства и исполнения как особой функции, обусловленной общественным разделением труда. Следовательно, объектом контроля в самом широком понимании этого слова является поведение (действия) людей - участников общественного процесса. Среди ученых, исследовавших сущность контроля, имеют место четыре направления. Первое из них представлено в работах многих юристов, социологов и экономистов, исследующих контроль как сферу деятельности органов государственного и хозяйственного управления. Они обычно определяют контроль как метод или форму управленческой (исполнительно-распорядительной) деятельности. Второе направление в трактовке сущности контроля характерно для позиции многих специалистов по теории управления. Они часто выделяют три стадии управленческой деятельности: стадию проектирования и определения цели; организацию выполнения принятого решения; контроль исполнения. Следовательно, **контроль** трактуется здесь как особая *стадия управленческого цикла*. Такой подход справедлив, если рассматривать контроль с узких позиций проверки исполнения каждого конкретного управленческого решения, а не в качестве целенаправленного и относительно обособленного вида управленческой деятельности. Третье направление в характеристике сущности контроля отражено в трудах ряда исследователей, взявших на вооружение арсенал кибернетической терминологии. С позиций кибернетики контроль представляет собой форму обратной связи, посредством которой управляющая система получает необходимую информацию о действительном состоянии управляемого объекта и исполнении управленческих решений. Конечно, с точки зрения информационных аспектов процесса управления контроль есть форма обратной связи. Но при такой трактовке контроль искусственно отрывается от процесса принятия управленческих решений, не видна важнейшая черта контроля - возможность и необходимость активного воздействия на происходящие хозяйственные процессы. Бесспорно, узкокибернетический подход к определению сущности контроля не вызывает возражений формального характера. Однако при данной интерпретации на первый план выдвигаются технические аспекты контроля, а не социально-экономические, которые должны быть доминирующими. В литературе по контролю и ревизии широко распространено четвертое направление. Для него характерно мнение, что сущностью контроля являются регулярная проверка соблюдения хозяйственного законодательства, выявление нарушений государственной дисциплины. Такая позиция представляет собой правовую концепцию сущности контроля, поскольку она сводит его лишь к способу обеспечения законности, к проверке соблюдения правовых норм. С учетом всего сказанного можно сделать вывод, что **контроль как одна из функций управления** представляет собой систему мониторинга процесса функционирования управляемого объекта с целью оценить обоснованность и эффективность принятых управленческих решений, выявить отклонения от этих решений и осуществлять корректировку действий.

Контролю как функции управления присуща та специфическая черта, что эта функция осуществляется всеми государственными органами, независимо от их основных задач и вида деятельности, которые они осуществляют. Но поскольку контроль не выступает в изолированном виде, а реализуется применительно к конкретному предметному содержанию, объем контрольной деятельности, формы и методы ее проявления дифференцируются в зависимости от сферы или отрасли управления, а также от места органа, осуществляющего контрольные полномочия, в общей системе государственного механизма.[[15]](#footnote-15)

***Отличия понятий «контроль» и «надзор»***

Рассмотрим различие понятий «контроль» и «надзор», а также их соотношение. С помощью контроля выявляются отклонения в управляемой системе от заданных параметров и принимаются меры для приведения её в состояние. Этим контроль, в частности отличается от *надзора*, где надзирающий только констатирует отклонение и информирует соответствующие инстанции, компетентные принимать управленческие решения.[[16]](#footnote-16)

Иногда контроль называют родовым понятием по отношению к надзору. То есть надзор в этом случае является производным от контроля и имеет ряд характерных признаков: проверку соответствия *специальным* правилам, установленных для объектов, которые находятся под надзором; объекты проверки организационно не подчинены субъекту, осуществляющему надзор. Надзор в данном случае рассматривается как отдельный вид контроля. [[17]](#footnote-17) Понятие контроля можно дополнить такими однородными понятиями как *мониторинг* и *аудит*. Термин «мониторинг» можно обозначить как пассивную форму *контроля*. При этом отсутствует прямая форма воздействия на объект мониторинга, а применяются методы *наблюдения* и *анализа*. Термин «аудит», как понятие родственное *контролю*, преимущественно используется при проверке финансово-хозяйственной деятельности для определения достоверности отчетности, учета, их соответствия действующему законодательству. Как видим, *анализ*, как общенаучный метод, находит свое место и в сфере государственного контроля. Если непосредственно в *контрольной* деятельности, анализ является лишь одной из стадий, после которой следует прямое воздействие на объект контроля, то в случае *надзора*, *мониторинга* или *аудита*, субъект контроля может ограничиваться лишь *анализом* и не воздействовать непосредственно на его объект. Можем привести как пример прокурорский надзор. В случае нарушения действующего законодательства, прокурор не оказывает прямое воздействие на нарушителя, а косвенно реагирует путем обращения в суд. Здесь уместно говорить не о *контроле* со стороны прокурора, а *надзоре*, сущностью которого является *анализ* правомерности действий его объектов.

***Примеры нормативно-правовых актов и комментарии***

В следующей части данной работы будут рассмотрены применение терминов «контроль» и «надзор» в нормативно-правовых документах, их отличия. Автор провёл поиск нормативно-правовых документов Украины, в которых используются вышеуказанные термины.

Следует сказать, что в **Конституции** Украины (редакция от 01.01.2006) слово «**контроль»** упоминается всего **10 раз**, а «**нагляд**» – **4 раза**.[[18]](#footnote-18) Почти все упоминания термина «контроль» относятся к регулированию финансовой сферы, контролю расхода бюджетных средств государства. Так, например, статья 85 определяет **контроль** исполнения Государственного бюджета Украины как одну из функций Верховной Рады. А статья 98 Конституции Украины определяет, что «**Контроль** от имени Верховной Рады Украины над поступлением средств в Государственный бюджет Украины и их использованием осуществляет Счетная палата». Статья 100 также относится к финансовому регулированию, но в этот раз субъектом этого регулирования выступает Совет Национального банка Украины, который «разрабатывает основные принципы денежно-кредитной политики и осуществляет **контроль** над их проведением». Кроме финансовой сферы термин «**контроль**» упоминается в статье 101, которая определяет, что «Парламентский **контроль** над соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина осуществляет Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека». Что же касается термина «**нагляд**», то есть **надзора**, то, преимущественно, этот термин употребляется в связи с деятельностью **прокуратуры**. В статье 121, указывается, что для прокуратуры определяются следующие функции:

а) **надзор** за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие (то есть надзор над действиями милиции, Службы Безопасности);

б) **надзор** над соблюдением законов при исполнении судебных решений в уголовных делах;

в) **надзор** над соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением законов по этим вопросам органами исполнительной власти, органами местного самоуправления.

Фактически, этим и определяются в Украине основы функции «**прокурорского надзора**».

Для поиска нормативных документов автором данной работы была использована база данных информационной системы Верховной Рады Украины «Загальне законодавство»[[19]](#footnote-19). Был задействован поиск ключевых слов в названиях нормативно-правовых актов. Следует сказать, что термины «контроль» и «надзор» встречаются в отечественных нормативно-правовых документах достаточно часто. Среди всех внесенных в базу данных (больше 98 тысяч) число найденных документов со словом «контроль» превысило границу конкретного поиска (больше 1000), а поиск в названиях термина надзор дал 600 документов, что составляет около 0,61%, среди имеющихся в базе нормативно-правовых актов. В дальнейшем область поиска была сужена. Был осуществлён контекстный поиск законов со словом «контроль» в названии. На 27 января 2007 г. в базе данных украинского законодательства[[20]](#footnote-20) было всего **22 закона**, непосредственно содержащих слово «**контроль**» в названии закона. Среди них содержатся различные нормативные акты, регулирующие разносторонние сферы контроля, в частности: «О государственном **контроле** над использованием и охраной земель», «О демократическом гражданском **контроле** над Военной организацией и правоохранительными органами государства», «О государственном **контроле** над международными передачами товаров военного назначения и двойного использования», «Об антидопинговом контроле в спорте», «Об осуществлении контроля над уплатой сбора на обязательное государственное пенсионное страхование и сбора на обязательное социальное страхование».

Рассмотрим, например, Закон «О государственном **контроле** над использованием и охраной земель». Этот закон определяет правовые, экономические и социальные основы организации осуществления государственного контроля над использованием и охраной земель. Он направлен на обеспечение рационального использования и воссоздания природных ресурсов и охрану окружающей среды. В этом законе конкретно указан **объект** государственного **контроля** (статья 4): «Объектом государственного контроля над использованием и охраной земель являются все земли в пределах территории Украины»[[21]](#footnote-21). Далее статья этого закона указывает **субъекты контроля** – специальные уполномоченные органы исполнительной власти. Статья 9 конкретизирует субъекты контроля в зависимости от конкретной стороны объекта, который рассматривается. Это – Государственная инспекция по контролю над использованием и охраной земель, Государственная экологическая инспекция и Государственная служба охраны плодородности грунтов. В данном законе также используется термин «мониторинг» в отношении конкретного объекта, которым являются грунты украинских земель. То есть, прямо на состояние объекта контроля (плодородность грунтов) субъект контроля (специальные органы исполнительной власти) не влияет, присутствует *пассивная* форма контроля, применяются методы *наблюдения* и *анализа*. В рассматриваемом законе также раскрыты способы *практической реализации* государственного *контроля* (статья 9): проведение проверок, рассмотрение обращений физических и юридических лиц, участие в работе комиссий при принятии в эксплуатацию мелиоративных систем и рекультивированных земель, рассмотрение документации по землеустройству. Таким образом, можно сделать вывод, что в рассмотренном нормативно-правовом акте, определяющем функцию государственного контроля в сфере использования и охраны земель, конкретно выделены составляющие контроля: его субъекты, объект и способы реализации контроля.

Среди нормативно-правовых актов, относящихся к государственному **надзору**, рассмотрим Закон Украины «Об административном **надзоре** над лицами, освобожденными с мест лишения свободы», Декрет Кабинета Министров Украины «О государственном **надзоре** над соблюдением стандартов, норм и правил и ответственность за их нарушение».

Рассмотрим закон “Об административном надзоре над лицами, освобожденными с мест лишения свободы”. Данный закон определяет условия и порядок установления и осуществления административного надзора над отдельными категориями ранее осужденных лиц и их обязанности. Поскольку согласно статье 2 заданием административного надзора является «предотвращение совершения преступлений отдельными лицами, освобожденными с мест лишения свободы»[[22]](#footnote-22), то *объектом надзора* в широком смысле в данном случае является *правопорядок*. Конкретный **объект надзора** этот закон устанавливает в статье 3 «Лица, относительно которых устанавливается административный надзор»: совершеннолетние осужденные, попадающие под конкретную характеристику. **Субъект** административного надзора определяется в статье 7: «Административный надзор осуществляется милицией». В статье 7 также указывается практическое содержание административного надзора: «Сотрудники милиции обязаны систематично контролировать поведение этих лиц, предостерегать нарушения ими общественного порядка и прав других граждан и останавливать их, проводить розыск лиц, которые избегают административного надзора». В свою очередь *милиция и её деятельность* в отношении административного надзора являются **объектом** надзора прокуратуры согласно статье 13 рассматриваемого закона: «Наивысший надзор за соблюдением и правильным применением законодательства об административном надзоре осуществляется Генеральным прокурором Украины и подчиненными ему прокурорами».

Следующий рассматриваемый нормативно-правовой акт относится к Декретам Кабинета Министров, которые имеют в Украине силу закона, были изданы до принятия действующей Конституции. Это Декрет Кабинета Министров Украины «О **государственном надзоре** за соблюдением стандартов, норм и правил и ответственность за их нарушение». Этот нормативно-правовой акт устанавливает правовые основы государственного надзора над соблюдением стандартов, норм и правил субъектами предпринимательской деятельности (предпринимателями), определяет их ответственность за нарушение этих стандартов, норм и правил. Государственный надзор определяется в статье 1 Декрета, как «деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти по контролю над соблюдением предпринимателями стандартов, норм и правил при производстве и выпуске продукции (выполнении работ, предоставлении услуг) с целью обеспечения интересов общества и потребителей в её соответствующем качестве…».[[23]](#footnote-23) Субъекты, осуществляющие государственный надзор указаны в статье 2 «Органы государственного надзора»: «Государственный надзор за соблюдением технических регламентов по подтверждению соответствия, технических регламентов, стандартов, норм и правил, состояния средств измерений…осуществляют …государственные центры стандартизации, метрологии и сертификации, а также другие специально уполномоченные органы». Объекты государственного надзора устанавливаются в одноименной статье 3: продукция производственно-технического предназначения, товары народного потребления, продукция импортная и экспортная и т.д. В этой же статье указаны критерии государственного контроля в этой сфере – «соответствие стандартам, нормам и правилам». Формы практической реализации надзора прописаны в статье 4 «Формы государственного контроля»: «Государственный надзор осуществляется…в форме проверки соблюдения: стандартов, норм и правил,…стабильности качества сертифицированной продукции, правил проведения испытаний продукции». Итак, можем сделать вывод, что в рассмотренном нормативно-правовом акте определены все базовые составляющие контроля: субъект, объект, критерии и форма.

Рассмотренные нормативно-правовые акты можно отнести к регулирующим сферу государственного контроля, поскольку их содержания отвечают определению государственного контроля, который является проверкой уполномоченным на то субъектом соответствия (несоответствия) объекта контроля тем законным требованиям, которые к нему предъявляются.[[24]](#footnote-24) Присутствуют все составляющие определения: объект контроля; субъект, его контролирующий; и требования, предъявляемые к объекту.

**Классификация и принципы государственного контроля**

Рассматривая государственный контроль как общее теоретическое понятие следует выделить основные критерии, с помощью которых можно характеризовать тот или иной вид контроля. В частности, существует разделение контроля во времени, то есть наличие определенных стадий контроля, следующих одна за другой и взаимозависимых. Первая временная стадия любой контрольной деятельность – информационная, то есть сбор, получение информации об объекте контроля. Здесь следует сказать, что получение сведений может быть активным, когда субъект государственного контроля самостоятельными усилиями получает информацию об объекте, или пассивным, когда объект контроля (надзора) сам предоставляет информацию о себе субъекту, его контролирующему. Причём, эта обязанность – передавать информацию субъекту контроля, закреплена законодательно, например, налоговая администрация проводит информационную стадию контроля на основании обязательных отчетов предпринимателей[[25]](#footnote-25). Данная стадия контроля соответствует таким видам деятельности как *аудит и мониторинг*, целью которых, в том числе, является получение информации об объекте аудита или мониторинга, а для аудита – ещё и определение выводов, то есть оценочная стадия контроля или *анализ*. Таким образом, можно сказать, что мониторингу соответствует первая временная стадия контроля – информационная, аудиту – первая и вторая стадия (информационная и оценочная). Говоря о надзоре, мы обычно включаем в это понятие как сбор информации (информационная стадия), так и анализ (оценочная стадия). Что же касается третьей стадии контроля – то применительно к *надзору*, следует сказать, что «надзирающий» субъект тоже может выполнять *регулятивную* функцию, однако в этом случае она имеет *пассивную* форму, так как объект надзора не подчинен непосредственно субъекту, невозможно *активное* влияние субъекта надзора на объект. В качестве примера приведём *прокурорский надзор*: прокурор не может отменить действие нормативно-правового акта местных властей, но в его компетенции – подать протест, представление или обратится в суд по этому поводу[[26]](#footnote-26), например, прокурор Харьковской области опротестовал решение горсовета о присвоении русскому языку особого статуса.[[27]](#footnote-27) Заключающей стадией контроля (собственно **практическая реализация**) является регулятивная стадия. В этой стадии субъект контроля оказывает *регулирующее воздействие* на объект контроля, целью которого является установление соответствия объекта тем правомерным требованиям, которые к нему предъявляются.[[28]](#footnote-28) Таким образом, регулятивная стадия характерна только для контроля (в отличие от надзора, мониторинга, аудита), однако включающего и другие стадии, предшествующие регулятивной фазе (**схема 1**).

**Схема 1.** Временны́е стадии государственного контроля

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Стадии государственного контроля** | | | |
| **1.** Информационная | **2.** Оценочная | **3.** Регулятивная | |
|  |  | пассивная форма (*косвенное воздействие*) | активная форма (*прямое воздействие*) |
| **мониторинг** |  |  |  |
|  | **анализ** |  |  |
| **аудит** | |  |  |
| **Надзор** | | |  |
| **контроль** | | | |
| ось времени | | | |

В демократических государствах основополагающим при осуществлении государственного контроля является принцип верховенства права. **Принцип верховенства права** – основополагающий принцип демократического государства, является выражением идей примата права над государством, приоритета прав человека в обществе, проявляется в верховенстве Конституции и правовых законов.[[29]](#footnote-29) В сфере государственного контроля этот принцип определяет преимущество, первоочередность прав человека по отношению к желаемым результатам контроля. В качестве примера можно привести рассмотренный выше закон “Об административном надзоре над лицами, освобожденными с мест лишения свободы”: цели надзора, установленные этим законом не могут достигаться в ущерб правам лиц, являющихся объектом надзора. Обязательным при осуществлении государственного контроля является **принцип законности**. Правовая законность – это точное и неуклонное соблюдение и исполнение требований правового закона всеми субъектами права.[[30]](#footnote-30) Применительно к государственному контролю, например, можно говорить о недопустимости противопоставления законности и целесообразность, когда достижение результатов контроля важнее, чем соблюдение законов, регулирующих контрольную деятельность. **Презумпция добропорядочности**, по аналогии с презумпцией невиновности, означает предположение о законопослушности, добропорядочности лица до тех пор, пока не доказано обратное. В данном контексте презумпция добропорядочности должна применяться по отношению к объекту контроля. В противном случае все объекты контроля будут «подозреваемыми», а сам контроль может свестись к поиску «виноватых», что скорее характерно для тоталитарных «полицейских» государств и недопустимо для демократических. функции («коммуникативная», «сигнальная», «превентивная»)

**Субъектная классификация государственного контроля**

В следующей части данной работы государственный контроль будет рассмотрен как деятельность уполномоченных на проведение контроля субъектов. Следует сказать, что разделение видов контроля по субъектам с учетом объектов контроля является условным, так как один субъект может оказывать контролирующее воздействие в разных сферах. И в то же время, один объект могут контролировать несколько субъектов. Контрольными структурами Украины являются: Президент, Кабинет Министров, Конституционный суд, Уполномоченный по правам человека, прокуратура, Счетная палата законодательного органа, аудиторские структуры Центрального банка Украины, налоговая администрация и др. Контрольную деятельность осуществляют органы законодательной, исполнительной и судебной власти, однако она производится как в разном объеме, так и в различных вопросах и сферах правового регулирования.[[31]](#footnote-31) Рассмотрим основные субъекты государственного контроля в Украине (**схема 2**).

**Схема 2**. Субъекты государственного контроля Украины

Экономика, финансы

**НБУ**

Антимонопольный  
комитет

бюджетный контроль

государственные инспекции, службы и т.д.

прокурорский надзор

Центральная избирательная комиссия

контроль над соблюдением избирательного законодательства

Верховный Суд

КРУ

налоговая администрация

**Контрольные органы исполнительной власти**

**КАБИНЕТ МИНИСТРОВ**

конституционный контроль

депутатские обращения в КС (45 чел.)

депутатские запросы (90 чел.)

ВЕРХОВНАЯ РАДА

**Счетная палата**

**Омбудсмен**

**ПРЕЗИДЕНТ**

**Прокуратура**

**Верховная Рада Украины**, являясь единственным законодательным органом, осуществляет общий государственный контроль в рамках своих полномочий (статья 85 Конституции Украины), как-то: принятием законов (пункт 3), контроль над деятельностью Кабинета Министров (п. 13), установлением руководящего кадрового состава государственных органов (п. 17-21). Исходя из этого, можно сказать, что парламент осуществляет контроль над деятельностью исполнительной власти. Также важным есть то, что парламент Украины является субъектом инициирования конституционного контроля. Согласно закону «О Конституционном Суде Украины» субъектами права на конституционное представление («подання») по вопросам конституционности законов и других правовых актов Верховной Рады Украины, актов Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады АРК являются (в парламенте) не менее 45-ти народных депутатов, а также Уполномоченный Верховной Рады по правам человека (омбудсмен).[[32]](#footnote-32) Что касается омбудсмена, то украинский вариант этого органа (**Уполномоченный Верховной Рады по правам человека**) относится к так называемым «законодательным» омбудсменам, назначается парламентом, причём такая практика действует в большинстве стран.[[33]](#footnote-33) Поэтому деятельность отечественного омбудсмена можно отнести к парламентскому контролю. Это также устанавливается статьей 101 Конституции: «Парламентский контроль над соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина осуществляет Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека». Юридическим результатом контрольно-надзорной деятельности омбудсмена являются акты реагирования Уполномоченного – *конституционные представления* и *представления*. Конституционное представление – «акт реагирования в Конституционный Суд Украины относительно решения вопроса о соответствии Конституции Украины закона Украины или другого правового акта…». Представление Уполномоченного – «акт, который вносится Уполномоченным в органы государственной власти, органов местного самоуправления, объединений граждан, предприятий...для принятия соответствующих мер...для устранения установленных нарушений прав и свобод человека и гражданина».[[34]](#footnote-34)

Парламентский контроль также охватывает такую важную сферу государственной жизни как бюджетная. Статья 98 Конституции Украины гласит, что: «Контроль от имени Верховной Рады Украины за поступлением средств в Государственный бюджет Украины и их использованием осуществляет **Счетная палата**. Таким образом, можно сказать, что парламентский **контроль в бюджетной сфере** осуществляет специальный орган в структуре высшего законодательного органа Украины – Счетная палата. Этот орган, подотчётный Верховной Раде осуществляет такие функции как: контроль над исполнением Государственного бюджета Украины, финансированием общегосударственных программ; контроль эффективности управления средствами Государственного бюджета Государственным казначейством Украины.[[35]](#footnote-35)

Являясь гарантом Конституции (ст. 102 Конституции Украины), **Президент Украины** имеет право обращения в Конституционный Суд по вопросам конституционности нормативно-правовых актов. Таким образом, Президент инициирует **конституционный контроль**. Кроме того, президент назначает или вносит представления о назначении руководства ряда государственных органов, деятельность которых связана с государственным контролем в разных сферах, например: Генеральный прокурор, половина состава Совета НБУ, Главы СБУ и т.д. (статья 106 Конституции Украины).

Важным субъектом, осуществляющим надзорную деятельность в Украине, является **прокуратура**. Объектами прокурорского надзора согласно закону «О прокуратуре» являются: Кабинет министров, центральные органы исполнительной власти, органы государственного и хозяйственного управления и контроля, местные Советы, военные части, политические партии, гражданские организации, предприятия, учреждения, организации, граждане и др. Среди надзорных функций прокуратуры также можно выделить: а) **надзор** над соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность; б) **надзор** над соблюдением законов при исполнении судебных решений в уголовных делах; в) **надзор** над соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами (статья 121 Конституции Украины). Фактически, можно сказать, что прокурорский надзор за соблюдением и правильным использованием законов относится к деятельности всех юридических и физических лиц в Украине.

Согласно Конституции Украины (статья 116) **Кабинет Министров Украины** «направляет и координирует работу министерств, других органов исполнительной власти». Закон «О Кабинете Министров Украины» уточняет, что он также «контролирует деятельность этих органов».[[36]](#footnote-36) Таким образом, Кабинет Министров осуществляет в Украине государственный контроль в сфере исполнительной власти. В свою очередь, в системе исполнительной власти существуют органы, основной деятельностью которых является контроль, например: налоговая администрация, контрольно-ревизионное управление и т.д. **Государственная налоговая администрация** Украины является центральным органом исполнительной власти. Она осуществляет **контроль** над своевременностью, достоверностью, полнотой расчета и уплаты налогов и сборов, контроль над валютными операциями, над соблюдением порядка проведения наличных расчетов за товары (услуги) в установленном законом порядке, а также контроль наличия свидетельств о государственной регистрации и лицензий; *контроль* над соблюдением исполнительными комитетами поселковых и сельских советов порядка принятия и учета налогов и т.д.[[37]](#footnote-37) В составе исполнительной власти можно привести пример еще одного органа, основной деятельностью которого является контроль – Главное контрольно-ревизионное управление (**КРУ**) при Министерстве финансов Украины. Главными функциями КРУ являются: ревизии финансово-хозяйственной деятельности, использования и сохранения финансовых средств; **государственный финансовый аудит** исполнения бюджетных программ, деятельности бюджетных заведений, субъектов хозяйствования государственного сектора экономики.[[38]](#footnote-38) Из этого можно сделать вывод, что если Счетная палата осуществляет общий контроль над поступлениями в бюджет, распределением доходов, то КРУ контролирует использование финансовых ресурсов. Государственный финансовый контроль осуществляется КРУ в формах государственного финансового аудита и инспектирования.

Важную роль для развития конкурентоспособной рыночной экономики в Украине играет **Антимонопольный комитет Украины** (АМК) – государствен­ный орган со специальным статусом, целью которого является государственная защита конкуренции в предпринимательской деятельности. АМК подконтролен Президенту Украины и подотчетен Верховной Раде. Основными заданиями АМК являются: государственный **контроль** над соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции; **контроль** над концентрацией, согласованными действиями субъектов хозяйствования и регулированием цен на товары, которые производятся субъектами природных монополий.[[39]](#footnote-39)

**Национальный банк Украины** осуществляет регулирование и банковский **надзор** соответственно положениям Конституции Украины, Закона Украины «О Национальном банке Украины», других законодательных актов и нормативно-правовых актов Национального банка Украины. Согласно статье 100 Конституции Украины: «Совет Национального банка Украины разрабатывает основные принципы денежно-кредитной политики и осуществляет **контроль** над её проведением». Согласно закону «О Национальном банке Украины» Национальный банк Украины является центральным банком Украины, особенным центральным органом государственного управления. Национальный банк Украины является экономически самостоятельным органом, который осуществляет расходы за счет собственных доходов в пределах утвержденной сметы, а в определенных законом случаях – также за счет Государственного бюджета Украины. Национальный банк является юридическим лицом, имеет отдельное имущество, которое является объектом права государственной собственности и находится в его полном хозяйственном ведении. Национальный банк не отвечает по обязательствам органов государственной власти, а органы государственной власти не отвечают по обязательствам Национального банка, кроме случаев, когда они добровольно берут на себя такие обязательства.[[40]](#footnote-40) Таким образом, Национальный банк Украины осуществляет контролирующее воздействие в сфере **денежно-кредитных** и **финансовых** отношений в государстве.

Обязательным условием сохранения демократии в государстве является соблюдение законодательства, регулирующего волеизъявление народа. Специальным государственным органом, обеспечивающим **контроль** в этой сфере, является **Центральная избирательная комиссия** (ЦИК). В компетенцию данного органа входят обеспечение организации подготовки и проведения выборов и референдумов в Украине; обеспечение реализации и защиты конституционных избирательных прав граждан Украины. Закон определяет такие полномочия ЦИК как: **контроль** над соблюдением требований законодательства Украины о выборах и референдумах вообще, и **контроль** над соблюдением этого законодательства субъектами избирательного процесса (например, политическими партиями) в частности. Также ЦИК **контролирует** целевое использование бюджетных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, порядок поступления, учета и использования средств избирательных фондов политических партий.[[41]](#footnote-41)

Кроме того, можно выделять государственные органы, объектом контроля которых являются правопорядок – милиция; государственная безопасность – СБУ.

## Список использованных источников и литературы

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно – правові засади. — К.: Наукова думка, 2004.
2. Большая советская энциклопедия. В 30 т. Т. 7, 3-е издание. Гл. ред. Прохоров А.М. — М.: издательство «Советская энциклопедия», 1972.
3. Большой юридический словарь /[В.А.Белов, В.В.Бойцова, Л.В.Бойцова и др.]; Под ред.: А.Я.Сухарев, В.Е.Крутских . -2-е изд., перераб. и доп. — М. :ИНФРА-М, 2003.
4. «Вечерний Харьков», газета. 31 мая 2006 г. №58. //<http://vecherniy. kharkov.ua/print.php?Division=authority&id=4299>
5. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т.2/ Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. — М.: «Статут», 2002.
6. Гроші та кредит: підручник. За заг. ред. М.І. Савлука. 3-е видання. — К.: КНЕУ, 2002.
7. Декрет Кабінету Міністрів України “Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення”. Відомості Верховної Ради, 1993, № 23, ст. 247.
8. Закон України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі”. Відомості Верховної Ради, 1994, № 52, ст. 455.
9. Закон України “Про Антимонопольний комітет України”. Газета “Голос України” від 21.12.1993.
10. Закон України “Про державний контроль за використанням та охороною земель”. Відомості Верховної Ради, 2003, № 39, ст. 350.
11. Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”. Газета “Голос України” від 02.03.1993.
12. Закон України “Про державну податкову службу в Україні”. Відомості Верховної Ради, 1991, № 6, ст. 37.
13. Закон України “Про Кабінет Міністрів України ”. Газета “Голос України” від 02.02.2007, № 19.
14. Закон України “Про Конституційний Суд України”. Газета “Голос України” від 22.10.1996.
15. Закон України “Про Національний банк України”. Відомості Верховної Ради України від 23.07.1999 - 1999 р., № 29, стаття 238.
16. Закон України “Про прокуратуру”. Відомості Верховної Ради, 1991, № 53, ст. 793.
17. Закон України “Про Рахункову палату”. Газета “Голос України” вiд 29.10.1996 - № 204.
18. Закон України “Про Уповноваженного Верховної Ради з прав людини”. Газета “Голос України” від 20.01.1998.
19. Закон України “Про Центральну виборчу комісію”. Газета “Голос України” від 09.07.2004. № 125.
20. Законодательная база информационной системы Верховной Рады Украины (http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi)
21. Конституція України. Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 - 1996 р., № 30, стаття 141.
22. «Корреспондент», журнал. 2 декабря. 2005 г. – <http://www.kor­respondent.net/ main/137992>
23. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика. Монографія. — Х.: Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2004.
24. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. — М.: Издательство НОРМА, 2002.
25. Новий тлумачний словник української мови. У 4 т. 2 т. — К.: Аконіт, 1999.
26. Опенышев С.П., Жуков В.А. Доктрина государственного контроля. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 11, 1999 г. // Официальный сайт Счетной палаты РФ. – <http://www.ach.gov.ru/bulletins/1999-11.php>.
27. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Университет внутренних дел, 2000.
28. Словарь русского языка. Под ред. Ожегова С.И. 4-е изд. — М.: Гос. изд-во иностранных и национальных словарей, 1960.
29. Советский энциклопедический словарь. Гл. ред. Прохоров А.М. . — М.: издательство «Советская энциклопедия», 1990.
30. Шульга А.М. Теория государства и права. (Учебное пособие для подготовки к государственному экзамену). — Х.: НУВД, 2006.

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Университет внутренних дел, 2000. — С. 551. [↑](#footnote-ref-1)
2. Большая советская энциклопедия. В 30 т. Т. 7, 3-е издание. Гл. ред. Прохоров А.М. — М.: издательство «Советская энциклопедия», 1972. — С. 171. [↑](#footnote-ref-2)
3. Правозащитные организации призывают Карпачеву уйти в отставку. //Журнал «Корреспондент».– <http://www.korrespondent.net/main/137992> (6 дек. 2005 г.) [↑](#footnote-ref-3)
4. Словарь русского языка. Под ред. Ожегова С.И. 4-е изд. — М.: Гос. изд-во иностранных и национальных словарей, 1960. — С. 285. [↑](#footnote-ref-4)
5. Там же. — С. 365. [↑](#footnote-ref-5)
6. Новий тлумачний словник української мови. У 4 т. 2 т. — К.: Аконіт, 1999. — С. 318. [↑](#footnote-ref-6)
7. Там же. — С. 729. [↑](#footnote-ref-7)
8. Большая советская энциклопедия. В 30 т. Т. 7, 3-е издание. Гл. ред. Прохоров А.М. — М.: издательство «Советская энциклопедия», 1972. — С. 171. [↑](#footnote-ref-8)
9. Советский энциклопедический словарь. Гл. ред. Прохоров А.М. . — М.: издательство «Советская энциклопедия», 1990. — С. 332. [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. — С. 874. [↑](#footnote-ref-10)
11. Большой юридический словарь/[В.А.Белов, В.В.Бойцова, Л.В.Бойцова и др.]; Под ред.: А.Я.Сухарев, В.Е.Крутских . -2-е изд., перераб. и доп. — М. :ИНФРА-М, 2003. [↑](#footnote-ref-11)
12. Шульга А.М. Теория государства и права. (Учебное пособие для подготовки к государственному экзамену). — Х.: НУВД, 2006. — с. 23. [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же. — С. 28. [↑](#footnote-ref-13)
14. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Университет внутренних дел, 2000. — С. 551. [↑](#footnote-ref-14)
15. Опенышев С.П., Жуков В.А. Доктрина государственного контроля. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 11, 1999 г. // Официальный сайт Счетной палаты РФ. – <http://www.ach.gov.ru/bulletins/1999-11.php>. [↑](#footnote-ref-15)
16. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т.2/ Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. — М.: «Статут», 2002. — С. 33-34. [↑](#footnote-ref-16)
17. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно – правові засади. — К.: Наукова думка, 2004. — С. 91—92. [↑](#footnote-ref-17)
18. Конституція України. Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 - 1996 р., № 30, стаття 141. [↑](#footnote-ref-18)
19. Законодательная база информационной системы Верховной Рады Украины (http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi) [↑](#footnote-ref-19)
20. Законодательная база информационной системы Верховной Рады Украины (http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi) [↑](#footnote-ref-20)
21. Закон України “Про державний контроль за використанням та охороною земель”. Відомості Верховної Ради, 2003, № 39, ст. 350. [↑](#footnote-ref-21)
22. Закон України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі”. Відомості Верховної Ради, 1994, № 52, ст. 455. [↑](#footnote-ref-22)
23. Декрет Кабінету Міністрів України “Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення”. Відомості Верховної Ради, 1993, № 23, ст. 247. [↑](#footnote-ref-23)
24. Шульга А.М. Теория государства и права. (Учебное пособие для подготовки к государственному экзамену). — Х.: НУВД, 2006. — с. 67. [↑](#footnote-ref-24)
25. Закон України “Про державну податкову службу в Україні”. Відомості Верховної Ради, 1991, № 6, ст. 37. (стаття 11 “Права органів державної податкової служби”). [↑](#footnote-ref-25)
26. Закон України “Про прокуратуру”. Відомості Верховної Ради, 1991, № 53, ст. 793. (стаття 20 “Полномочия прокурора”). [↑](#footnote-ref-26)
27. Газета «Вечерний Харьков». 31 мая 2006 г. №58. //<http://vecherniy.kharkov.ua/print.php?Division=authority&id=4299> [↑](#footnote-ref-27)
28. Шульга А.М. Теория государства и права. (Учебное пособие для подготовки к государственному экзамену). — Х.: НУВД, 2006. — с. 67. [↑](#footnote-ref-28)
29. Шульга А.М. Теория государства и права. (Учебное пособие для подготовки к государственному экзамену). — Х.: НУВД, 2006. — с. 84. [↑](#footnote-ref-29)
30. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. — М.: Издательство НОРМА, 2002. — с. 530. [↑](#footnote-ref-30)
31. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Университет внутренних дел, 2000. — С. 551. [↑](#footnote-ref-31)
32. Закон України “Про Конституційний Суд України”. Газета “Голос України” від 22.10.1996. [↑](#footnote-ref-32)
33. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика. Монографія. — Х.: Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2004. — С. 349. [↑](#footnote-ref-33)
34. Закон України “Про Уповноваженного Верховної Ради з прав людини”. Газета “Голос України” від 20.01.1998. [↑](#footnote-ref-34)
35. Закон України “Про Рахункову палату”. Газета “Голос України” вiд 29.10.1996 - № 204. [↑](#footnote-ref-35)
36. Закон України “Про Кабінет Міністрів України ”. Газета “Голос України” від 02.02.2007, № 19. [↑](#footnote-ref-36)
37. Закон України “Про державну податкову службу в Україні”. Відомості Верховної Ради, 1991, № 6, ст. 37. [↑](#footnote-ref-37)
38. Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”. Газета “Голос України” від 02.03.1993. [↑](#footnote-ref-38)
39. Закон України “Про Антимонопольний комітет України”. Газета “Голос України” від 21.12.1993. [↑](#footnote-ref-39)
40. Закон України “Про Національний банк України”. Відомості Верховної Ради України від 23.07.1999 - 1999 р., № 29, ст. 238. [↑](#footnote-ref-40)
41. Закон України “Про Центральну виборчу комісію”. Газета “Голос України” від 09.07.2004. № 125. [↑](#footnote-ref-41)