

# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОНЯТИЯ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Татьяна Терехова\*

*В статье рассматривается понятие контрольной функции муниципальных органов власти. Основной акцент сделан на вопросах теоретического изучения правового регулирования финансового контроля в Российской Федерации. Он рассматривается как подвид государственного контроля, входящий в систему контрольной власти.*

**К**онтроль – функция публичной власти. Контрольные функции присущи как органам государственной власти, так и органам местного самоуправления. В теории, в конституционном и муниципальном праве разделение контроля публичной власти на государственный контроль и контроль муниципальной власти началось сравнительно недавно.

В основном, государствоведы исследуют контроль, не различая виды государственного и муниципального контроля, их общие черты и особенности и следуют этому направлению благодаря международным актам.

В демократических государствах ведущую роль в системе контроля играют независимые от распорядителей бюджетных средств органы внешнего контроля. Они имеют полномочия проверять не только законность, но и эффективность деятельности этих распорядителей, а также эффективность созданных ими внутренних контрольных служб. Это – аксиома для любого правового государства. Это четко определено в статьях 3 и 4 Лимской декларации руководящих принципов контроля<sup>1</sup>.

Лимская Декларация – это принципиальный документ, который в равной

степени учитывает различия в системах финансового контроля, место финансового контроля в отдельных странах. В преамбуле Лимской Декларации говорится: «Наличие такого органа (ВОФК) тем более необходимо, так как государственная деятельность все более распространяется на социальную и экономическую область и тем самым государство переступает традиционные рамки государственных финансовых действий». В Декларации подчеркнуто, что организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом.

Еще В.А. Татаринов предлагал «упрочить самостоятельное, вполне независимое от исполнительной власти ревизионное учреждение с правом ... обсуждать действия и хозяйственные операции не только исполнительных, но и распорядительных управлений»<sup>2</sup>.

Идея необходимости конституции является элементом определенной государственной философии, которая исходит из понимания опасности ничем не ограниченной власти государства для свободы и благополучия человека. С этой точки зрения С.В. Степашин

\* Терехова Татьяна Николаевна,  
соискатель кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России

предлагает понятие конституционный и государственный аудит. Последний выступает как один из конституционно установленных *инструментов защиты прав и свобод человека и гражданина* как от угрозы прямого посягательства со стороны государства, так и от *негативных последствий неэффективного государственного управления*<sup>3</sup>.

Понятием «государственный аудит» охватывается все, что относится к системе внешнего, независимого публичного контроля за деятельностью любых органов государства. Институт государственного аудита, наделенный правом на независимую и самостоятельную оценку действий органов власти, является не только важнейшим *элементом системы «раннего предупреждения»* о возможных ошибках планирования и эксцессах исполнения, но также выполняет функцию *легитимации решений государства*, а, следовательно, непосредственно обеспечивает его *стабильность*. Исходя из этого конституционный аудит специально исследует роль института государственного аудита как *инструмента оптимизации решений органов государственной власти в условиях неизбежной ограниченности общественных ресурсов*.

Понятие «государственный контроль» используется для собирательного описания любых государственных структур, органов и процедур, связанных с осуществлением самоконтроля государства (прежде всего, системы внутреннего контроля органов исполнительной власти).

В самом общем виде *конституционный аудит* представляет собой совокупность теорий и концепций, обосновывающих объективную необходимость возникновения в современном мире *института государственного аудита*, обладающего исторически определенными особыми социально-регулятивными и экономическими функциями.

Конституционный аудит как раз является одной из тех дисциплин, которая теоретически и практически интересуется вопросом *соотнесения целей и средств, соответствия желаний и возможностей, экономических успехов и их «социальной цены»*. И с этой точки зрения, новое научное направление позволяет не только под новым углом зрения рассмотреть старые философские проблемы, но также предоставляет необходи-

мый *практический инструментарий* для анализа эффективности и полезности деятельности органов государства с точки зрения *рачительного управления* и приумножения общественного богатства.

*Предмет конституционного аудита* - исторически меняющееся соотношение *принципиальной («идеальной»), конституционной и фактической моделей государственного аудита*, а также анализ возможностей оптимального сочетания избираемых конкретным социумом моделей государственного аудита с принципами экономической целесообразности и достигнутым уровнем общественно-политического развития.

*Целями конституционного аудита* являются теоретическое осмысление *места и роли государственного аудита* в процессах перехода к современному типу общества и экономики, анализ *социальной обусловленности* избранной обществом модели государственного аудита, оценка ее соответствия *принципам экономической целесообразности*.

Новое научное направление - конституционный аудит - стало естественным образом оформляться как итог анализа и обобщения *огромного объема эмпирических материалов*, связанных с деятельностью Счетной палаты Российской Федерации и ее многочисленных зарубежных аналогов, а также творческого развития ряда современных научных теорий на стыке *экономики, конституционного права и других социально-политических наук*.

С точки зрения автора, представляется возможным рассматривать контрольные органы местного самоуправления как составляющую часть конституционного аудита.

Контрольные отношения пронизывают сами основы организации и реализации публичной власти, присутствуют как в рамках функционирования государственного механизма, так и при реализации местного самоуправления.

Местная власть имеет публичный характер, что неоднократно было выражено в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, в которых подтверждалось, что местное самоуправление как одна из основ конституционного строя является выражением власти народа, служит для самостоятельного решения населением в преде-

лах своих полномочий вопросов местного значения<sup>4</sup>.

Контроль – важнейшая функция любой системы управления<sup>5</sup>.

Контроль в юридической науке рассматривается в широком и узком аспектах: как функция государственного управления<sup>6</sup> или как специфическая деятельность государственных органов<sup>7</sup>.

Контроль может рассматриваться и в аспекте контроля гражданского общества над деятельностью государственных органов<sup>8</sup>.

По определению Г. В. Атаманчука, «Функция управления – это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, которое они воспринимают и на которое реагируют»<sup>9</sup>.

И.Н. Маринец использует понятие контроля в трёх аспектах: как функцию управления или элемент управления экономикой; как целенаправленную деятельность; как систему органов, осуществляющих контроль. Но при этом необходимо учитывать, что эти три стороны контроля представляют единое целое. В то же время контроль является сложной системой и нуждается в управлении<sup>10</sup>.

О.Ф. Шабров пишет: «В широком смысле слова контроль – это практическое овладение объективными законами развития, сущностными силами природы и общества, их использование в интересах людей. Не овладев ими, не поставив их под свой сознательный контроль, человек не может быть свободным. В этом – суть контроля как категории социальной науки, главное содержание категории «социальный контроль»»<sup>11</sup>.

В сфере права термин «контроль» определяется как средство и гарант обеспечения законности; как форма осуществления управленческой функции, как стадия управленческого цикла, как деятельность исполнительных органов, как регулятор общественных отношений, институт, правомочие и т.д.

В.М. Горшенев и И.Б. Шахов характеризовали контроль с юридических позиций: «Прежде всего контроль – такая правовая форма деятельности, юридическая природа которой определяется тем, что соответствующий контрольный орган или его должностное лицо

ставятся в условия, когда они должны непосредственно использовать нормы права для разрешения конкретных юридических задач. Причём в качестве предмета операций в данном случае выступают одновременно и нормы материального, и нормы процессуального права»<sup>12</sup>.

О контроле государства над мерой труда и потребления упоминал А.И. Денисов<sup>13</sup>, об экономических функциях государства писал Л.И. Загайнов<sup>14</sup>; В.Н. Хропанюк<sup>15</sup> упоминает уже о функции финансового контроля, а Л.А. Морозова<sup>16</sup> объединяет функцию налогообложения и финансового контроля, упоминая о двух частях единой функции.

Наличие финансового контроля обусловлено тем фактом, что финансам присущи не только распределительная, но и контрольная функции<sup>17</sup>. Создание действенной системы финансового контроля в нашей стране сознается как объективная необходимость<sup>18</sup>. Выказывается необходимость разработки и принятия федерального закона «О системе государственного финансового контроля»<sup>19</sup>.

Но финансовый контроль является составной частью единого механизма государственного контроля. Осуществляют государственный контроль в порядке, установленном законом, органы государственной власти, местного самоуправления, в том числе специальные контрольные органы при участии общественных организаций и граждан.

Современники выделяют социально-правовой контроль<sup>20</sup>. В социальном регулировании важное место занимают контрольные структуры и способы контроля за результатами воздействия на общественные отношения, то, что обозначается как «обратная связь»<sup>21</sup>.

Поскольку понятие «контроль» и «надзор» чаще рассматриваются как тождественные и их трудно отличить, коротко остановимся на их различиях.

В некоторых законодательных и нормативных актах понятие «контроль» и «надзор» иногда рассматриваются как различные, но какого-либо отличия в этих актах не просматривается<sup>22</sup>.

Можно поддержать точку зрения В.П. Беляева, И.В. Бородушко, Н.Е. Осичкиной, В.И. Рохлина<sup>23</sup> и других авторов о том, что под «контролем» и «надзором» понимаются разные явле-

ния, государственные функции и правовые институты. Органы контроля, проводя контрольные действия, осуществляют управленческую функцию, стремясь проконтролировать выполнение задач, поставленных перед подконтрольными объектами, эффективность, правильность, результативность действий, обоснованность решений с точки зрения решения поставленных задач. Они вправе вмешиваться в действия, отменять решения, давать обязательные указания, оценивать целесообразность действий и решений<sup>24</sup>.

Вывод о принципиальном различии между контролем и надзором подтверждается положениями ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>25</sup>. В этой статье Закона указывается, что органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов, а контроль осуществляется уполномоченными государственными органами (в определённых случаях) и должностными лицами и органами местного самоуправления, наделёнными контрольными функциями. Даже в названии статьи 77 указанного Федерального закона – «Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» контроль и надзор в муниципальном управлении разделяются как различные виды деятельности. Все это, по нашему мнению, опровергает точку зрения А.С. Саломаткина и В.В. Пылина о том, что прокурорский надзор, в том числе за должностными лицами и органами местного самоуправления – одна из форм государственного контроля<sup>26</sup>.

В новой российской истории на протяжении целого ряда лет контрольные

механизмы находились в состоянии полуразвала, а некоторые необходимые элементы вообще отсутствовали.

Сегодня ситуация радикальным образом меняется - на наших глазах завершается формирование, образно говоря, **трех «вертикалей» или трех контуров финансового контроля: Президентский финансовый контроль** – во главе с Контрольным управлением Главы государства; **внутренний финансовый контроль** – во главе с Министерством финансов Российской Федерации; **внешний финансовый контроль** – контроль от лица парламента как представительного органа власти – это Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Федерации.

Основной вектор контроля сегодня уходит в регионы, и даже глубже – на уровень местного самоуправления. Довести систему контроля до каждого муниципального образования – насущная задача в построении единого информационного пространства государственного финансового контроля<sup>27</sup>.

Указывая на необходимость принятия мер по созданию единого информационного пространства государственного финансового контроля, С.В. Степашин подчеркивал необходимость обеспечить контроль на местах **аппаратными** средствами, с помощью современных информационных технологий на пилотных модулях Государственной информационно-аналитической системы контрольно-счетных органов Российской Федерации.

На совещании по вопросам совершенствования системы государственного контроля в октябре 2007 года подчеркивалось, что контрольные мероприятия реализуются с использованием современных информационных технологий и что это – очень полезный опыт для развития системы контрольно-надзорных органов в стране. Широкое распространение получили видеоконференции и другие формы работы в режиме реального времени. На сегодняшний день уже отлажена система электронного мониторинга национальных проектов<sup>28</sup>.



## THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE CONCEPT OF MUNICIPAL AUTHORITIES' SUPERVISORY FUNCTION

The article examines the concept of "supervisory function of municipal authorities". Main emphasis is placed upon theoretical aspects of legal regulation of financial control in the Russian Federation which is considered as a type of government control forming part of

supervisory power.

T. Terekhova.

Research Student, Department of Constitutional Law, MGIMO (University) under the Ministry for Foreign Affairs of Russia

### Ключевые слова:

Контроль, государственный контроль, конституционный аудит, надзор, внутренний финансовый контроль, внешний финансовый контроль, президентский финансовый контроль.

### Keywords:

control, government control, constitutional audit, oversight, domestic financial control, external financial control, presidential financial control.

### Литература:

<sup>1</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г.)

<sup>2</sup> Наиболее известными являются реформы В.А. Татаринова (середина XIX в.) и проект Д.А. Философова (начало XX в.). Татаринов В.А. Государственная отчетность в Австрии. СПб, 1858. - 52 с; Татаринов В.А. Государственная отчетность в Бельгии. СПб., 1858. - 50 с; Татаринов В.А. Государственная отчетность в Пруссии. - СПб, 1858. 72 с; Татаринов В.А. Государственная отчетность во Франции. СПб, 1858. - 96 с. Татаринов В.А. Общий сравнительный обзор систем государственной отчетности во Франции, Бельгии, Австрии, Пруссии. СПб., 1858. - 57 с.

<sup>3</sup> См.: Степашин С.В. Конституционный аудит. М., 2006. С. 16.

<sup>4</sup> См.: Постановление КС РФ от 24 января 1997 г. N 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Вестник КС РФ. 1997. N 1; Постановление КС РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» // Вестник КС РФ. 2002. N 3; Постановление КС РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о соответствии Конституции Российской Федерации статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Вестник КС РФ. 1998. № 2.

<sup>5</sup> Выступление Председателя Счетной палаты Российской Федерации С.В.Степашина на совещании по вопросам контроля и реализации приоритетных национальных проектов (Москва, Кремль, 7 декабря 2005 года) Контроль и реализация приоритетных национальных проектов // <http://www.niisp.ru/News/Events/art62>

<sup>6</sup> См., например: Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 26.

<sup>7</sup> См., например: Акопов Л.В. Контроль в управлении государством. Дисс. ... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2002. С. 200-202.

<sup>8</sup> Там же. С. 124-126.

<sup>9</sup> См.: Атаманчук Г. В. Государственное управление. М., 2000. С. 56; Он же. Теория государственного управления. М., 1997. С. 124.

<sup>10</sup> См.: Теория управления / Под ред. Ю.В. Васильева, В.Н. Парахиной, Л.И. Ушвицкого. М., 2005. С. 323.

<sup>11</sup> См.: Шабров О.Ф. Ленинская идея Рабкрин: теория, история, современность. М., 1990. С. 9.

<sup>12</sup> См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 48.

<sup>13</sup> См.: Теория государства и права / Под ред. А.И. Денисова. М., 1972. С. 321.

<sup>14</sup> См.: Загайнов Л.И. Экономические функции Советского государства. М., 1968.

<sup>15</sup> См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1995. С. 159.

<sup>16</sup> См.: Морозова Л.А. Теория государства и права. М., 2002. С. 107.

<sup>17</sup> См.: Варфоломеева Ю.А. Правовые основы финансового контроля // Финансовое право. 2005. № 12.

<sup>18</sup> См.: Разработана концепция проекта Федерального закона «О финансовом контроле»// Фокина В.Ю. Проблемы правового регулирования финансового контроля в Российской Федерации // Юридический мир. 2006. № 5.

<sup>19</sup> См.: Денисенко В.В. Совершенствование правового обеспечения системы государственного финансового контроля // Современное право. 2006. № 3.

<sup>20</sup> См.: Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права // Советское государство и право. 1970. № 10. С. 37-44; Право и социология. М., 1973. С. 69; Лапаева В.В. Конкретно-социологические исследования в праве. М., 1987. С. 93-103.

<sup>21</sup> См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд., М., 2000. – 528 с.

<sup>22</sup> См.: Контрольные органы и организации России / Под ред. А.П. Гуляева. М., 2000. С. 7.

<sup>23</sup> См.: Беляев В.П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. М., 2001; Бородушко И.В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контрольных органов. СПб., 2002; Осичкина Н.Е. Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел. М., 2000; Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. СПб., 2003.

<sup>24</sup> См.: Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. СПб., 2003. С. 180.

<sup>25</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

<sup>26</sup> См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. М., 2005. С. 334; Муниципальное право / Отв. ред. Ю.А. Дмитриев. М., 2005. С. 823.

<sup>27</sup> IV Конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, 3-5 декабря 2002 года, г. Москва.// Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. № 1 (61). 2003.

<sup>28</sup> Вопросы совершенствования системы государственного контроля в Российской Федерации. Сборник материалов. Совещание по вопросам совершенствования системы государственного контроля (Москва, Кремль, 17 октября 2007 г.). / М.:, 2007.