

Канд. филос. наук **В. А. Двуреченских**

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СУЩНОСТИ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ

В статье рассмотрен контроль как процесс, осуществляемый в ходе человеческой деятельности. Он позволяет получить информацию о состоянии объекта управления, воздействии на него управленческих решений.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, предварительный контроль, оперативный контроль, последующий контроль.

Последние десятилетия значительные усилия российских ученых и практиков были направлены на разработку различных подходов к системам государственного финансового контроля и государственного аудита, а также к системе государственного (публичного) контроля в России. Представляется, что в данном контексте необходимо выработать единые методологические подходы к определению сущности публичного контроля.

Прежде всего оговоримся, что единого общепринятого взгляда на контроль в науке не существует. При этом ряд ученых рассматривает контроль в качестве явления, присущего не только человеку и человеческому обществу, но и всей природе и, в частности, процессу эволюции. Так, Е. И. Иванова, Р. В. Фаттахов и Н. И. Юсупова пишут: «В живой природе заложена специфическая функция выделения тех уникальных единичных сущностей, которые позволяют живой природе эволюционно развиваться и совершенствоваться. То есть живой природе присущ процесс непрерывного выделения, сравнения и «принятия решения» – процесс контроля»¹.

Для анализа государственного (публичного) контроля необходимо исходить из того, что контроль – это одна из самостоятельных функций управления, необходимость которой обуславливается кибернетическим принципом обратной связи, в соответствии с которым управление может осуществляться только в том случае, если управляющая система будет получать информацию об эффекте, достигнутом тем или иным действием управляющей системы, о достижении или недостижении за-

¹ Иванова Е. И., Фаттахов Р. В., Юсупова Н. И. Государственный финансовый контроль. Системный подход. – М. : Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития РФ и РАН, 2006. – С. 35.

планированного результата. В то же время контроль всегда происходит в результате осознанной человеческой деятельности. При этом «контроль управления выступает как средство воздействия, выявляющее и предупреждающее отклонения, ошибки, является заключительным этапом процесса управления и рассматривается как элемент деятельности любой системы управления, любого управленческого работника»¹.

По своей сути контроль представляет собой проверку принятых управленческих решений. Кроме того, он позволяет получить информацию о состоянии объекта управления, воздействии на него управленческих решений. Контроль позволяет обеспечивать обратную связь между теми, кто принимает управленческие решения, теми, кто их осуществляет, и объектами управления.

Вообще определение понятия «управление» и состава его функций – дискуссионный вопрос. Некоторые авторы считают, что контроль выступает не особой стадией цикла управления, а «неотъемлемой составляющей процесса принятия и реализации управленческих решений на всем его протяжении»². Опираясь на характеристики собственно управления (социального управления), имеющиеся в литературе, можно определить его как особый вид профессиональной деятельности, который сводится к созданию взаимодействия субъекта и объекта управления с целью перевода последнего в качественно новое состояние, способствующее поддержанию целостности сложной социальной системы, ее оптимальному функционированию и развитию.

Любое управление, на каком бы уровне оно не осуществлялось, требует наличия контроля. И в качестве функции управления контроль может быть не только государственным, но и корпоративным, общественным и т. п. Государственный контроль как функция государственного управления не связан ни с формой государства, ни с государственным строем, ни с государственным устройством, ни с политической системой государства. Как писал Ю. А. Тихомиров, «государственный контроль не является атрибутом какого-либо одного, чаще тоталитарного, режима. Он всегда присущ любому государству, стремящемуся обеспечить реализацию политики, законов и иных актов, охрану государственных интересов»³. Хотя с развитием государства и изменением общественного строя формы и объекты контроля меняются, его сущность как элемента управления остается неизменной. При этом в науке, особенно юриспруденции, основополагающей для понимания государ-

¹ Иванова Е. И., Фаттахов Р. В., Юсупова Н. И. Государственный финансовый контроль. Системный подход. – С. 32–33.

² Мельник М. В., Пантелеев А. С., Звездин А. Л. Ревизия и контроль : учебное пособие. – М. : ИД «ФБК-ПРЕСС», 2004. – С. 12.

³ Тихомиров Ю. А. Публичное право. – М. : БЕК, 1995. – С. 111.

ственного контроля является позиция, выраженная, например, Г. Еллинеком, который понимал под ним проверку важных для государства действий его органов и членов с точки зрения соответствия их определенным нормам¹.

Такой жесткий «правоохранительный» подход к государственному контролю верен лишь отчасти. Более точным представляется дуалистический характер государственного контроля, отмеченный В. М. Горшневым и И. Б. Шаховым. С одной стороны, он выступает специфической правовой формой управленческой деятельности, а с другой – организационно-юридическим средством обеспечения законности в управленческой деятельности².

Таким образом, задача государственного контроля состоит не только в правоохранительной функции, но и в обеспечении управленческой обратной связи и возможности корректировки и оптимизации принятых управленческих решений, в том числе путем изменения правовых норм. Вместе с тем необходимо более четко определить значение термина «публичный» и соотношение понятий «государственный контроль» и «публичный контроль».

Традиционно понятие «публичный» противопоставляется понятию «частный» и обозначает нечто, обладающее общим, общественным интересом. В свою очередь под публичной властью обычно понимают любую власть, выделенную из общества и осуществляемую специальными органами или должностными лицами. При этом государственная власть – лишь один из видов публичной власти, а публичные властные полномочия, по мнению А. С. Пиголкина, обеспечивают интересы всего общества, отдельных его социальных слоев, групп³.

Поскольку разделение частного и публичного получило свое развитие в римской юриспруденции (впервые разделившей частное (цивильное) и публичное право⁴), то представляется возможным охарактеризовать публичную власть через призму права. В этой связи особо следует выделить характеристику Ю. А. Тихомировым участников публичных правоотношений как обладающих «в публично-правовой сфере особым статусом, то есть возможностью использовать властно-управленческие полномочия, решать задачи политические, государст-

¹ См.: Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. – СПб., 1903. – С. 530.

² См.: Горшневы В. М., Шахов И. Б. Контроль как форма правовой деятельности. – М.: Юридическая литература, 1987. – С. 52–57.

³ См.: Российская юридическая энциклопедия / под ред. А. Я. Сухарева. – М.: Инфра-М, 1999. – С. 838.

⁴ Как известно, еще Ульпиан отметил, что публичное право относится к положению римского государства, а частное – к пользе отдельных лиц.

венные, социально значимые, открывающие путь для решения множества других, более конкретных задач во всех сферах общественной жизни и с помощью разных отраслей законодательства»¹.

Такой подход согласуется с подходами, принятыми в развитых государствах и, в частности, в Европейском союзе. Например, статья 2 Протокола о процедуре чрезмерных дефицитов приводит следующую дефиницию понятию «публичный» (применительно к публичному долгу), встречающемуся в статье 126 Договора о функционировании Европейского союза: под публичным понимается то, что относится к общему правительству, а именно центральные администрации, региональные или местные органы и фонды социального обеспечения, за исключением коммерческих операций, как они определяются в Европейской системе счетов.

В свою очередь Европейская система счетов ESA 95² дает дефиниции данным понятиям, формирующим де-факто понятие «публичное управление». В частности, общее правительство³ трактуется как один из пяти институциональных секторов, который включает в себя все институциональные единицы, являющиеся иными нерыночными производителями⁴ и чья продукция предназначена для индивидуального или коллективного потребления и преимущественно финансируется за счет обязательных платежей единиц, принадлежащих другим секторам, и/или все институциональные единицы, которые в основном заняты перераспределением национального дохода и достояния (пп. 1.28, 2.68–2.70 ESA 95). При этом к общему правительству относятся три вида институциональных единиц: 1) органы общего правительства (за исключением публичных производителей, организованных в качестве публичных корпораций или в силу специального законодательства признаваемых в качестве независимых юридических лиц (например, независимых центральных банков) или квазикорпораций, если они классифицированы в нефинансовом или финансовом секторах), которые управляют или финансируют комплекс деятельности, принципиально предоставляя нерыночные товары и услуги, предназначенные на благо общества; 2) некоммерческие организации, являющиеся независимыми юридическими лицами и иными нерыночными производителями и ко-

¹ Тихомиров Ю. А. Публичное право. – С. 30.

² Европейская система статистического учета, используемая для подготовки на ее основе статистической информации по всем государствам – членам ЕС. ESA 95 используется для административных и бюджетных расчетов ЕС.

³ Здесь и далее применительно к ESA 95 термин «правительство» означает не собственно орган исполнительной власти, а совокупность органов управления.

⁴ Иные нерыночные производители – те институциональные единицы, большая часть продукции которых предоставляется бесплатно либо по экономически незначительным ценам (п. 3.26 ESA 95).

торые контролируются и преимущественно финансируются общим правительством; 3) некоторые виды автономных пенсионных фондов.

В соответствии с пп. 2.71–2.74 ESA 95 общее правительство подразделяется на четыре подсектора: центральное правительство; региональные правительства; местные правительства и фонды социального обеспечения. Центральное правительство включает в себя все управленческие (административные) органы государства и другие органы центральной власти, чья компетенция обычно распространяется на всю экономическую территорию государства, за исключением органов управления фондами социального обеспечения. Также в подсектор «центральное правительство» включаются те некоммерческие институты, которые контролируются и в основном финансируются центральным правительством и чья компетенция распространяется на всю экономическую территорию государства.

Подсектор «региональное правительство» состоит из органов управления регионов, являющихся отдельными институциональными единицами, осуществляющими некоторые функции управления на уровне ниже центрального правительства и более высоком, нежели правительственные институциональные единицы, существующие на местном уровне, за исключением органов управления фондами социального обеспечения. Кроме того, сюда включаются и те некоммерческие институты, которые контролируются и в основном финансируются региональными правительствами и чья компетенция ограничена экономической территорией такого региона.

К подсектору «местное правительство» относятся такие органы публичного управления, чья компетенция распространяется только на местную часть экономической территории государства, за исключением местных отделений фондов социального страхования. В него включаются и те некоммерческие институты, которые контролируются и в основном финансируются местными правительствами и чья компетенция ограничена экономической территорией, на которой действуют такие местные правительства.

Наконец, к подсектору «фонды социального обеспечения» относятся все центральные, региональные или местные институциональные единицы, основным видом деятельности которых является предоставление социальных благ и которые отвечают следующим двум критериям: 1) в соответствии с законом или подзаконным актом определенные группы населения обязаны участвовать в схеме по их финансированию или платить в них взносы; 2) независимо от его роли в качестве надзорного органа или работодателя общее правительство отвечает за управление таким институтом в части регулирования или одобрения платежей в него и предоставляемых им благ.

Приведенная широкая дефиниция публичных органов в праве Европейского союза не случайна, поскольку сама система ESA 95 основана на методологических подходах Системы национальных счетов ООН. Так, последняя действующая редакция Международной стандартной отраслевой классификации всех видов экономической деятельности (МСОК) классифицирует деятельность по осуществлению публичного управления в разделе «Публичное [*государственное*]¹ управление и оборона; обязательное социальное страхование». При этом учитывается «деятельность правительственного характера, обычно выполняемая публичными [*государственными*] органами управления. Сюда включены принятие и судебное толкование законов и соответствующих подзаконных актов, а также управление основанными на них программами, законодательная деятельность, налогообложение, национальная оборона, обеспечение общественного порядка и безопасности, иммиграционные службы, международные отношения и осуществление правительственных программ»². Вместе с тем юридический или институциональный статус лица, осуществляющего такую деятельность, сам по себе не является определяющим фактором для отнесения той или иной деятельности к данному разделу. Принципиальным является именно характер такой деятельности. В связи с этим некоторые отнесенные к данному разделу виды деятельности могут выполняться негосударственными учреждениями.

К сожалению, термин «публичное управление» в русском официальном переводе этого раздела, как и при переводе на русский язык более ранних версий МСОК, был заменен на «государственное управление», что существенно сузило его значение. В результате при сборе статистической информации о публичном управлении Россия не использует понятие «публичный», и корреспондирующий раздел L Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД) именуется «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение», что не мешает ему включать в себя код 75.11.3 «Деятельность органов местного самоуправления по управлению вопросами общего характера», несмотря на то, что государственным управлением местное самоуправление заниматься не может в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

¹ Отмечены места, где автор посчитал возможным заменить термин «государственный» на термин «публичный», основываясь на официальных англо- и франкоязычных версиях.

² Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности (МСОК). – Четвертый пересмотренный вариант : статистические документы. – Сер. М № 4. – С. 279–280.

Следует отметить, что по отношению к некоторым категориям (например, финансы) термин «публичный» российской наукой используется неохотно, и ему предпочитается термин «общественный». Представляется, что употребление понятия «публичный» более правильно. Так, например, термин «публичный контроль» ясно подчеркивает его публично-правовой характер, связанный с осуществлением государственного управления, тогда как термин «общественный контроль» в современном русском языке с государством и публичной властью не связан никак и относится к контролю со стороны непубличных, общественных объединений.

Анализ вышеприведенных дефиниций, связанных с понятием «публичное управление», показывает, что оно шире государственного управления и включает в себя последнее. При этом публичное управление может осуществляться как государственными, так и иными негосударственными органами, если их деятельность носит характер публичного управления. Соответственно публичный контроль – контроль, осуществляемый органами, входящими в систему публичного управления и имеющими на то соответствующие полномочия. В свою очередь государственный контроль – это элемент системы публичного контроля, но осуществляется он исключительно государственными органами, имеющими на то соответствующие полномочия, и не включает в себя публичный контроль со стороны негосударственных органов (прежде всего органов местного самоуправления, осуществляющих публичный, но не государственный контроль).

Безусловно, исходя из дефиниции публичного управления, содержащейся в МСОК, было бы более точно говорить о том, что государственный контроль должен осуществляться органами государственной власти, а не более широкой категорией государственных органов, которые могут и не иметь властных полномочий. В то же время назначение любых государственных органов, даже если они не имеют публичных властных полномочий, – участие в системе государственного управления и обеспечение реализации государственной власти органами государственной власти. В связи с этим представляется обоснованным описание государственного контроля как контроля, осуществляемого всей системой государственных органов, имеющих на то соответствующие полномочия.

Список литературы

1. *Двуреченских В. А.* Национальный контроль. – М. : ИД «Финансовый контроль», 2008.
2. *Мельник М. В., Пантелеев А. С., Звездин А. Л.* Ревизия и контроль : учебное пособие. – М. : ИД «ФБК-ПРЕСС», 2004.