



**А. Ф. Сулейманов**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры юридических дисциплин  
Академии экономики и права  
(г. Алматы, Республика Казахстан)

УДК 342.951:35.07

## КОНТРОЛЬ КАК ФУНКЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ

*Стаття присвячена дослідженню теоретичних та практичних проблем запровадження та ефективного використання суспільного контролю за забезпеченням захисту прав громадян у діяльності органів виконавчої влади Республіки Казахстан.*

*Статья посвящена исследованию теоретических и практических проблем введения и эффективного использования общественного контроля по обеспечению защиты прав граждан в деятельности органов исполнительной власти Республики Казахстан.*

*The article is devoted to the analysis of the theoretical and practical problems of the introduction and effective use of the social-legal control for securing of the protection of the secular's rights on the executive power department's activity of the Republic of Kazakhstan.*

Зачастую контроль представляется как деятельность по проверке выполнения принятых решений. Итоговая целенаправленность контроля заключается в том, что в его ходе выявляются результаты воздействия субъекта контроля на объект контроля, допущенные отклонения от принятых управленческих решений, от принципов организации и регулирования, причины этих отклонений, а также определяются пути преодоления препятствий для эффективного функционирования всей контролирующей системы. Сказанное более точно определяется понятием «контрольная деятельность».

Под деятельностью, как известно, понимается целесообразное изменение в интересах людей окружающего мира [1, с. 348]. Контрольная деятельность представляется как совокупность элементов, к которым относятся следующие: субъект контроля, наделенный полномочиями (активностью) и направляющий свою деятельность на подконтрольные объекты или других субъектов управления; объект контроля, на который направлена активность субъекта контроля в соответствии с его полномочиями; сама активность, выражающаяся в той или иной форме (способе) овладения информацией о состоянии деятельности объекта и принятия мер по совершенствованию его работы (устранению выявленных недостатков) или в установлении коммуникативного воздействия между субъектами управления и контроля. Контрольная деятельность является разновидностью управленческой деятельности.

Контроль, являясь функцией управления, тесно переплетается с другими управленческими функциями. В ходе реализации функции контроля субъект управления, естественно, применяет властные полномочия, принадлежащие ему по статусу. Таким образом, когда контроль осуществляется самим субъектом управления, обладающим властными полномочиями, то даваемые им руководящие указания, направленные на устранение выявленных недостатков, предупреждение их в будущем, относятся не только к области контроля, но и к правовому (должностному) положению контролирующего субъекта (органа, его подразделения, должностного лица).

Другое дело, когда основной субъект управления в целях реализации части своих контрольных функций создает специализированный контрольный орган или его подразделение. Данный орган как основной субъект контроля можно уполномочить осуществлять соответствующие контрольные функции. Например, Президент Республики Казахстан создал в своей Администрации отдел государственного контроля и организационной работы, который по его поручению и в соответствии с нормами Положения об Администрации Президента Республики Казахстан, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 11.03.2008 г. № 552 осуществляет оценку эффективности деятельности центральных исполнительных органов и по результатам оценки разрабатывает рекомендации по улучшению их деятельности. В таких случаях



контрольный орган или подразделение наделяется и некоторыми властными полномочиями, объем которых зависит от воли (решения) основного субъекта управления (контроля).

Таким образом, функция контроля зачастую понимается как деятельность по контролю, поскольку включает установление и анализ фактического положения дел, сопоставление данного положения с намеченными целями, оценку контролируемой деятельности, принятие мер по устранению вскрытых недостатков и недопущению и впредь. Представляется, что такое расширительное понимание функции контроля содержит в себе положительный аспект.

Широта и узость трактовки понятия контроля зависят не только от включаемых в его определение элементов, но и от объекта контроля. Например, можно говорить о контроле за всей правоохранительной деятельностью либо за правоохранительной деятельностью, осуществляемой только правоохранительными органами. Можно вести речь и контроле одного из направлений правоохранительной деятельности, например, об исполнении соответствующими правоохранительными органами Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, а можно — о своевременности и качестве исполнения одного разового поручения главы государства.

Понятие контроля в системе управления следует рассматривать в следующих основных аспектах: во-первых, контроль в качестве систематической позитивной деятельности органов управления, их руководителей, как одна из основных функциональных функций, т.е. контроль как деятельность; во-вторых, контроль как завершающая стадия процесса управления, сердцевиной которого, что очень важно, является механизм обратной связи; в-третьих, контроль как неотъемлемый элемент процесса принятия и реализации управленческих решений, непрерывно в той или иной форме участвующий в этом процессе.

Специфическое назначение контроля позволяет говорить о его самостоятельности, что дает возможность отделить его от других видов деятельности не только в научном, но и в организационно-практическом плане, как при определении компетенции функциональных структур, так и при создании специальных контрольных органов и их подразделений, которые не выполняют вообще или почти не выполняют других, кроме контроля, функций. Но обособленность функций относительна, поскольку «единство процесса управления требует их интеграции» [2, с. 12]. Применительно к контролю интеграция выражается в том, что органы, осуществляющие контроль обязательно втягиваются в орбиту общего или отраслевого управления в результате подчинения контролирующего субъекта государственному органу общей или отраслевой компетенции.

Необходимость контроля обусловлена и наличием причин субъективного порядка, связанных с личными качествами работников органов управления, например, с их профессионализмом, моральными качествами. Поскольку цели и характер управленческой деятельности и организационные формы, в которых она осуществляется, многообразны, то и многообразен и контроль за ней.

Контроль как функции управления присуща следующая специфическая черта: эта функция проводится всеми государственными органами независимо от реализуемых ими задач, а также видов деятельности, которые они осуществляют. Однако, 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 специального места органа, осуществляющие контрольные полномочия, в общей системе государственного механизма. Так называемый «сквозной» характер функции контроля предъявляет большие требования к процессу его конкретизации применительно к каждому уровню управления, к каждому государственному органу, организации, учреждению. Задача заключается в том, чтобы найти оптимальные варианты распределения этой функции между органами и их подразделениями и избежать в конкретизации их компетенции параллелизма, дублирования и, что крайне важно, нерационального использования имеющихся ресурсов. В целом результаты работы любого контрольного органа зависят от эффективности осуществления контроля (ведомственного и вневедомственного).

Ограниченным, но своеобразным представляется высказывание американского ученого П. Друкера о понятии контроля: «Контроль и определение направления — это синонимы» [3, р. 390]. Из этого положения возможен вывод о том, что контроль может рассматриваться не как самостоятельная и обязательная функция, а только как одно из средств воздействия управляющего субъекта на управляемый субъект (объект контроля).

Контроль по своей природе и цели во многом имеет информационную



составляющую. В этой связи, по мнению профессора А. Н. Харитонов, можно говорить об информационном контроле [4, с. 8]. Однако полагаем, будет сужением ограничение целей контроля получением необходимой информации. В ходе контроля отслеживается то или иное явление, и это также становится определяющим в предназначении контроля. После изучения и анализа информации вырабатываются и принимаются соответствующие решения (например, организационные, правоохранительные, правоприменительные меры). Специфической особенностью информационного контроля, если выделять такой вид контроля, является то, что он в своем непосредственном содержании пассивен.

Согласно естественноисторической теории права и государства контроль относится к закономерным и неотъемлемым атрибутам государственной власти. Властные же связи обязательно предполагают управленческий аспект, так как необходимая информация нужна для обеспечения организации деятельности субъектов воздействия. Поэтому контроль как таковой является не только информационным, но и организующим элементом управления. Организующий (организаторский) контроль, в отличие от информационного, наоборот, активен.

В ряде работ при рассмотрении функций контроля организующий контроль выделяют в качестве организационной функции [5, с. 34], а информационный — в качестве информационной. На наш взгляд, к контрольным функциям также следует отнести политическую, социальную, защитную, предупредительную (превентивную), оперативную и др. Определение перечисленных функций в литературе, посвященной контролю, в основном устоялось. Вместе с тем целесообразно отметить особое место превентивной функции, так как реализация данной функции и предварительный (упреждающий) контроль предупреждают нежелательные отклонения, предохраняют от негативных последствий принятия и реализации тех или иных решений и действий, а также бездействия при необходимости принятия мер органом управления (должностным лицом).

Вышеперечисленные нами функции контроля непосредственно и в полной мере относятся как к государственному контролю, так и ко всем другим видам контроля. Государственный контроль — это основополагающий вид всей системы контроля Республики Казахстан. Это одна из основных функций государственного управления, это форма, способ, средство, механизм осуществления государственной власти, обеспечивающий соблюдение и выполнение нормативных правовых актов, принятых решений компетентными органами. Государственный контроль — это и система государственных органов, наделенных полномочиями по проведению контрольных мероприятий (проверок, ревизий, инспектирования, надзора, аудита).

В целом госконтроль, как и контроль, вообще, должен рассматриваться как нормальная, конструктивная и обязательная деятельность субъектов управления и контроля (органов, руководителей и контролеров), направленная на эффективное использование всех управленческих ресурсов органов государственной власти, общественных объединений, коммерческих структур по своевременному в полном объеме исполнению требований нормативных правовых актов, касающихся их деятельности.

С точки зрения теории управления, госконтроль присутствует в любой управляемой государственной системе. В специфической сфере деятельности, например правоохранительной, контроль также является законным, закономерным и неотъемлемым элементом, функцией государственного управления. Объектами такого контроля выступает деятельность компетентных государственных органов (субъектов управления), которым государством делегированы соответствующие полномочия (например, обеспечивать общественный порядок и безопасность, вести борьбу с преступностью, выявлять и пресекать правонарушения и т.д.).

Государственный контроль представляет собой законную (основанную на действующих нормативных правовых актах) деятельность системы компетентных государственных органов и их представителей по установлению отклонений (ошибок, нарушений, злоупотреблений) в исполнении как государственными органами, общественными объединениями, так и негосударственными структурами требований нормативных правовых актов, а также принятию мер по устранению и предупреждению установленных в ходе контроля отклонений в будущем. В этой связи стратегически важно, чтобы в системе государственного управления контроль являлся основополагающим видом, средством обратной связи, по каналам которого субъекты управления получают необходимую информацию о фактическом состоянии реализации принятых государственных решений субъектами управления (подконтрольными объектами). Государственный контроль направлен на улучшение (совершенствование) работы органов исполнительной власти, общественных организаций и коммерческих



структур, осуществляющих различные виды деятельности, как в целом, так и по различным их направлениям.

Широко известно и активно применяется в быту определение о том, что «хорошая цель вполне оправдывает дурные средства». Если придерживаться этой позиции, то в сдерживании нарушений, злоупотреблений допустимы любые меры и средства, включая и неадекватные, неправомерные. Например, физическое уничтожение лидеров криминальной среды, осуществление провокаций и т.п. Такой подход в экстремальных ситуациях возможен, исходя из принципа целесообразности, однако сам по себе он общественно опасен, поскольку может превратить в преступников исполнителей соответствующих акций, и поэтому в правовом отношении недопустим. Такой вывод дает основание поставить вопрос о пределах или рамках контроля, например, за интересующей нас правоохранительной деятельностью. Ясно, что эти ограничения определяются, прежде всего законностью, которая, как известно, строится на принципах, воплощающих понятия добра и зла. Как известно, наличие нарушения, тем более преступления, устанавливается при наличии соответствующей нормы законодательства. Если нет нормы закона, нет и преступления. Вместе с тем зло, нарушение не исправляются злом или другим нарушением. Как загрязненную одежду нельзя чисто вымыть грязной водой, так и нельзя очистить людей от порока порочными действиями, говорил Филарет — Митрополит Московский, видный ученый-государствовед [6, с. 23]. Вместе с тем, понимая право как общественную силу, необходимо помнить, что эта сила онтологически ограничена, ибо сфера свободы есть элемент полномочий в правовом статусе субъекта [7, с. 37].

Власть может быть основана на применении силы, поскольку навязывание воли связано с преодолением сопротивления [8, с. 524–525], однако применение силы, мер воздействия должно быть основано только на законе. При этом жесткость принимаемых мер должна определяться комплексом факторов принятой в государстве моделью правового воздействия на факты отклоняющихся действий или бездействия физических и юридических лиц. Итак, в контрольной деятельности государственных и негосударственных структур допустимы лишь законные формы и методы контроля, а также принимаемые меры к нарушителям, в том числе совершившим (допустившим) правонарушение.

В этой связи отметим, что правонарушения признаются запрещенные законом действия (бездействия) граждан и юридических лиц. К этому относятся как нарушения установленных правом запретов на совершение определенных действий, так и факты невыполнения соответствующими органами, должностными лицами, гражданами возложенных на них обязанностей по совершению определенных действий.

Поскольку управление в социальном смысле связано с категорией властвования, контроль как управленческая функция также есть властная деятельность. Властность контроля проявляется в наличии у контрольных органов ряда полномочий, связанных с возможностью:

- а) давать подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении выявленных нарушений и о недопущении их в будущем;
- б) ставить перед компетентными инстанциями вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в обнаруженных нарушениях;
- в) непосредственно применять в установленных случаях меры государственного принуждения.

Властность контроля направлена на обеспечение эффективности реализации контрольной функции. Действительно, реализация контроля может быть связана с применением различных видов государственного принуждения. Но сводить контроль к принуждению — значит исказить исходное его назначение, сужать его многофункциональность. Да власть нельзя отождествлять только с принуждением. Принуждение в отношении контроля является лишь особым элементом, направленным на обеспечение своевременного и качественного исполнения требований нормативных правовых актов, принятых решений. Таким образом, меры принуждения по результатам контроля применяются только в связи и в соответствии с совершенными неправомерными действиями, отклонениями. Это также свидетельствует о том, что государственный контроль необходимо воспринимать как постоянный и законный элемент управленческой деятельности, осуществляемой в интересах государства соответствующими органами государственной власти.

В соответствии с полномочиями различных государственных органов и их подразделений типовой механизм государственного, в том числе президентского, правительственного, парламентского, банковского контроля, включает в себя комплексную систему мер, позволяющих субъектам контроля стремиться своевременно и в полном



объеме:

- 1) получать необходимые сведения о состоянии деятельности подконтрольных органов;
- 2) выявлять отклонения от установленных нормативными правовыми актами требований, правил, порядка осуществления деятельности подконтрольными органами;
- 3) принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений, а также восстановлению и реализации нарушенных требований, невыполненных решений;
- 4) принимать предусмотренные законодательством адекватные выявленным нарушениям в ходе контроля меры для привлечения к соответствующим видам ответственности должностных лиц, виновных в совершенных (допущенных) нарушениях.

#### Список использованных источников

1. Большой энциклопедический словарь [Текст]. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М. — СПб, 1997. — 1456 с.
2. Лазарев, Б. М. Компетенция органов управления [Текст] / Б. М. Лазарев. — М. : Юридическая литература, 1972. — 280 с.
3. *Druker, P. F.* Management: Tasks, Responsibilities, Practices [Text] / P. F. Druker. — New York, 1973. — 840 p.
4. Харитонов, А. Н. Государственный контроль над преступностью [Текст] / А. Н. Харитонов. — Омск : Изд-во Омск. юрид. ин-та МВД России, 1997. — 240 с.
5. Бурцев, В. В. Государственный финансовый контроль [Текст] / В. В. Бурцев. — М. : Маркетинг, 2000. — 391 с.
6. Государственное учение Филарета, Митрополита Московского [Текст]. — СПб. : Русская книга, 1993. — 650 с.
7. Ильин, И. Понятие права и силы: опыт методологического анализа [Текст] / И. Ильин. — М. : Русская книга, 1910. — 40 с.
8. Смелзер, Н. Социология [Текст] / Н. Смелзер. — М. : Феникс, 1994. — 688 с.

Надійшла до редакції 01.03.2010

