

Министерство сельского хозяйства РФ  
ФГБОУ ВО «Бурятская государственная сельскохозяйственная  
академия им. профессора В.Р. Филиппова»

Институт дополнительного профессионального образования и  
инноваций

КУРСОВАЯ РАБОТА  
по дисциплине «Основы государственного и муниципального  
управления»  
«Совершенствование контроля за деятельностью государственных  
органов исполнительной власти в РФ.»

Выполнил: Семенова ЕА  
Проверил: Аюшеев ДН

Улан-Удэ

2016 г.

## Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Понятие и сущность государственного контроля в сфере исполнительной власти.....	5
1.1 Понятие и сущность государственного контроля.....	5
1.2 Виды государственного контроля в Российской Федерации.....	9
1.3 Особенности государственного контроля в сфере исполнительной власти.....	20
Глава 2. Система государственного контроля в сфере исполнительной власти.....	24
2.1 Основные направления государственного контроля в сфере исполнительной власти.....	24
2.2 Процедуры и формы государственного контроля в сфере исполнительной власти.....	27
2.3 Актуальные проблемы совершенствования контрольной деятельности в сфере исполнительной власти.....	31
Заключение.....	37
Список используемой литературы.....	39

## Введение

Актуальность. Одной из актуальных проблем государственного управления является совершенствование организации государственного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Важным остается контроль как на федеральном, так и региональном уровнях.

Актуальность проблемы связана с тем, что, несмотря на принимаемые меры со стороны органов законодательной, судебной власти, а также органов прокуратуры, усиление контроля в системе исполнительных органов продолжает иметь место нарушения прав и свобод человека и гражданина, неправомерные действия со стороны органов исполнительной власти. В настоящее время наблюдается значительное количество обращений граждан и организаций по поводу незаконных решений и действий органов исполнительной власти и должностных лиц. В связи с этим проблема совершенствования контроля за деятельностью органов исполнительной власти продолжает оставаться актуальной.

Степень изученности. В настоящее время в отечественной историографии выпущено достаточно много работ, посвященной деятельности органов исполнительной власти: монографии, учебные пособия, статьи. Среди монографий особо следует выделить исследование В.П. Беляева "Контроль и надзор в Российском государстве".

Важным, при исследовании данной темы, является учебные пособия по курсу "Административное право", среди них выделяется "Административное право. Курс лекций" под общ ред. Э. Г. Липатова, С.Е. Чаннова.

Весомый вклад в историографию проблемы внесли различные научные статьи в разнообразных сборниках и опубликованные материалы конференций, а также статьи, опубликованные в журналах. В них освещается деятельность органов исполнительной власти, анализируется эффективность и законность действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц, контрольные полномочия, предлагаются пути

совершенствования контрольной деятельности органов исполнительной власти.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственного контроля в сфере исполнительной власти.

Предметом исследования являются сущность, содержание, принципы, функции государственного контроля исполнительной власти, виды и механизм его осуществления.

Целью курсовой работы является исследование проблем государственного контроля в сфере исполнительной власти.

Цели курсовой работы обусловили постановку следующих задач:

1. раскрыть сущность и особенности государственного контроля в сфере исполнительной власти;
2. раскрыть правовые основы государственного контроля
3. определить основные направления государственного контроля в сфере исполнительной власти;
4. исследовать содержание контрольной деятельности органов исполнительной власти;
5. раскрыть формы и методы государственного контроля в сфере исполнительной власти

Методы исследования. При написании курсовой работы были использованы следующие методы: общенаучный, исторический, системно-структурный и другие

## Глава 1. Понятие и сущность государственного контроля в сфере исполнительной власти

### 1.1 Понятие и сущность государственного контроля

В государственно-правовом значении контроль следует рассматривать с одной стороны как специфическую правовую форму деятельности государственных органов, а с другой - как организационно-правовой способ обеспечения законности в сфере деятельности исполнительной власти (государственном управлении).

В настоящее время некоторые аспекты государственного контроля регулируются отдельными нормативными правовыми документами, базовым из которых является Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". В общих положениях данного федерального закона содержится определение: государственный контроль (надзор) - деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее также - юридические лица, индивидуальные предприниматели) требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной

власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Данное определение позволяет выявить основные методы контроля, а также разграничивать контроль органов государственной власти на федеральном уровне и уровне субъектов. Несмотря на то, что определение отождествляет понятия "контроль" и "надзор", данные понятия являются различными.

По мнению В.П. Беляева, контроль и надзор являются самостоятельными государственно-значимыми формами юридической деятельности. Так, сущность контроля заключается в проверке соответствия результатов заданным параметрам, его целям, а содержание – в том, что уполномоченные органы и лица выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных объектов нормативным предписаниям и нормативным правовым актам, поставленным перед ними задачам, и непосредственно принимают меры по устранению "отклонений" и привлечению виновных к ответственности".

Сущность надзора В.П. Беляев видит в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также в их предупреждении. Содержание надзора составляет основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направляется на предупреждение, выявление и пресечение нарушений закона в целях обеспечения верховенства закона и единства законности, обеспечения конституционных прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства. Беляев указывает на то, что надзор в отличие от контроля не содержит административных функций, все федеральные службы имеют компетенцию контрольных органов, поэтому в их названии не должно содержаться слово "надзор". Надзорными полномочиями в чистом виде обладает только прокуратура.

Среди ученых нет единства в определении контроля, контроль рассматривают по-разному: как средство, форму, фактор, функцию,

деятельность, элемент, систему, обратную связь и т.д. Каждый из этих подходов отражает отдельный элемент, составляющий содержание емкого понятия "контроль".

Сущность государственного контроля проявляется в том, что субъект государственного контроля наблюдает за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лица. Контроль призван обеспечивать нормативно урегулированную деятельность путем анализа и проверки реализации законов и иных правовых актов и обоснованности совершаемых действий. Таким образом, сущность государственного контроля заключается в том, что уполномоченные органы и должностные лица, используя организационно-правовые способы и средства, проверяют на соответствие деятельность органов и лиц законодательству и поставленным целям, способу их достижения, принимают меры по их предотвращению и наказанию виновных.

Объектами контроля являются анализ выполнения законов, указов и иных нормативных актов, соблюдение стандартов и других нормативно-технических правил, нормоконтроль, то есть рассмотрение правомерности принятия правовых актов, изучение фактической ситуации и оценка совершенных действий.

Государственный контроль, являясь функцией государственного управления, направлен на достижение целей управления, решение задач, стоящих перед государством, обществом, личностью. В широком смысле, целями государственного контроля являются охрана конституционного строя, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, повышение эффективности государственного управления, поддержание стабильности государственного управления, обеспечение соответствия издаваемых правовых актов Конституции РФ, обеспечение законности и правопорядка в государстве.

Государственный контроль чаще всего рассматривается в качестве средства обеспечения государственной исполнительской дисциплины, постоянного совершенствования системы государственного управления (в том числе и организационной структуры), улучшения результативности ее функционирования, снижения государственных расходов на управление. Способность государственного контроля существенно влиять на эффективность деятельности органов исполнительной власти делает его неотъемлемой частью системы государственного управления.

Содержание государственного контроля включает в себя наблюдение за деятельностью подконтрольных объектов с целью получения необходимой информации в пределах, предусмотренных законом и иными нормативными правовыми актами. Полученная информация может быть использована в целях выявления негативных либо позитивных тенденций в деятельности подконтрольных субъектов и причин, порождающих эти тенденции, прогнозирования дальнейшей деятельности подконтрольных субъектов. Информация, полученная при осуществлении контрольной деятельности, необходима также для обнаружения противоправных и нецелесообразных действий или затрат финансовых или иных ресурсов, выявления виновных и привлечения их к ответственности.

Основными задачами государственного контроля являются:

- проверка исполнения федеральных, в том числе конституционных, законов Российской Федерации и других нормативных правовых актов, относящихся к важнейшим сферам государственной деятельности, ведомственных нормативных актов и решений, принимаемых должностными лицами органов, осуществляющих государственное управление;
- выявление отклонений от принятых стандартов норм и правил, а также оценка законности, целесообразности, и эффективности расходования государственных средств;

- анализ состояния дел в подконтрольной сфере и информирование высших органов государственной власти и общества о результатах проверок, выводах и мерах по результатам этих проверок;
- предупреждение и пресечение нарушений, в том числе служебной дисциплины; изучение причин, а также разработка мер по их устранению и недопущению;
- обеспечение прав и свобод граждан и организаций в подконтрольной сфере.

## 1.2 Виды государственного контроля в Российской Федерации

В теории административного права существуют различные классификации государственного контроля.

В зависимости от субъектов, осуществляющих государственный контроль, в Российской Федерации можно выделить следующие виды государственного контроля: президентский контроль; контроль, осуществляемый представительными (законодательными) органами; контроль Счетной палаты; контроль, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; судебный контроль; контроль Уполномоченного по правам человека.

Все указанные виды контроля непосредственно действуют в сфере исполнительной власти.

Специфика президентского контроля определяется конституционным статусом Президента России как главы государства, не принадлежащего ни к одной ветви власти. Президентский контроль - вид общего надведомственного государственного контроля, осуществляемый Президентом лично, а также через уполномоченные органы, по проверке соблюдения и исполнения федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента, постановлений, распоряжений и поручений Правительства, принятых в их исполнение, соответствующих программ.

Контрольные полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти предопределены той ролью, которую он играет в ее организации и функционировании. Объектами президентского контроля

здесь являются органы исполнительной власти как федерального, так и регионального уровня. Общая контрольная компетенция вытекает из ряда конституционных норм, закрепляющих исключительные полномочия Президента Российской Федерации (п. "а", "б", "в", "д" Статьи 83, ч. 3 Статьи 115 Конституции Российской Федерации).

Президент Российской Федерации непосредственно руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, юстиции, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации. Таким образом, особенность президентского контроля заключается в подконтрольности ему всей системы исполнительной власти.

Контроль представительных (законодательных) органов является самостоятельным видом общего внешнего государственного контроля.

Содержание данного вида государственного контроля включает в себя следующие характеризующие и определяющие его понятие составляющие: контроль при принятии законов; контроль в деятельности парламентских фракций, групп, комитетов и комиссий; финансовый контроль; контроль при реализации кадровых полномочий, а также иные формы контроля представительных органов, предусмотренные законодательством и регламентами палат Федерального Собрания.

Контроль органов законодательной власти осуществляется как Государственной Думой, так и Советом Федерации. Формами такого контроля являются парламентский и депутатский запросы к органам исполнительной власти и их должностным лицам, решение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ, выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности, утверждение Советом

Федерации указов Президента РФ о введении военного положения, чрезвычайного положения, а также за решением Президентом РФ вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации.

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Федеральное Собрание образует Счетную палату Российской Федерации, которая является постоянно действующим органом государственного финансового контроля и подотчетна ему. Основными задачами Счетной палаты Российской Федерации являются: организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов; определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации; анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции.

В рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью.

Контроль органов исполнительной власти осуществляется Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти. Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" осуществляет систематический контроль за исполнением Конституции Российской Федерации и федеральных законов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации,

принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации. В этой связи оно наделено правом вносить предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют межведомственный (надотраслевой) контроль по конкретным порученным им вопросам (статистика, бухгалтерская деятельность, стандартизация и другие) в отношении неподчиненных им органов. Надотраслевой контроль органов исполнительной власти осуществляется в целях обеспечения единообразного решения комплексных задач, относящихся к ряду отраслей управления, органами исполнительной власти надведомственной компетенции, между субъектами и объектами контрольной деятельности отсутствует организационная подчиненность.

Большинство федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляют контроль по отраслям и сферам своей деятельности. Так, в финансово-экономической сфере контроль осуществляют Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная антимонопольная служба, Центральный банк России. Жесткий контроль за целевым использованием бюджетных средств — одна из основных задач экономической политики. В связи с этим Министерству финансов РФ, Министерству экономического развития и торговли РФ и Центральному банку поручено ежеквартально докладывать Правительству о ходе выполнения федерального бюджета и сконцентрировать свои усилия на финансовой стабилизации и укреплении курса рубля.

Контроль в сфере правопорядка осуществляют Министерство юстиции РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям

и ликвидации последствий стихийных бедствий, в сфере природопользования, производства и реализации сельскохозяйственной продукции — Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство сельского хозяйства, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

В иных сферах деятельности контроль возлагается на: Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство транспорта (по вопросам безопасности движения), Министерство по связи и информатизации (контроль за использованием частот и радиоволн), Министерство труда и социального развития (контроль за соблюдением законодательства о труде и охране труда), Министерство культуры (контроль за вывозом и ввозом, сохранностью культурных ценностей).

Для осуществления межотраслевых контрольных функций создаются также специализированные инспекции (например, Государственная жилищная инспекция) и специальные структурные подразделения внутри федеральных органов исполнительной власти.

Особенностью межведомственного контроля федеральных органов исполнительной власти является то, что он осуществляется за определенными сферами (вопросами) деятельности не подчиненных им органов и должностных лиц. Чаще всего такой контроль касается только определенной функции или отдельной стороны деятельности подконтрольных органов, независимо от ведомственной подчиненности объектов управления.

Сферы (вопросы) управления, на которые распространяется межведомственный контроль, его пределы и юридические последствия определены конкретными положениями о соответствующих органах и иными нормативными актами. Например, согласно Федеральному закону "Об охране окружающей природной среды", государственный экологический контроль осуществляется специально уполномоченными на то государственными органами. Должностные лица этих органов наделены

широкими контрольными полномочиями. В частности, они вправе посещать предприятия, учреждения и организации, независимо от форм собственности и подчинения, знакомиться с документами, иными материалами; назначать государственную экологическую экспертизу, обеспечивать контроль за выполнением ее заключения; привлекать в установленном порядке виновных лиц к административной ответственности; принимать решения об ограничении, приостановлении, прекращении работы предприятий и любой деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде.

Органы исполнительной власти, осуществляя контроль, используют разнообразные методы. Они проводят ревизии и проверки фактического состояния дел, заслушивают отчеты должностных лиц, проверяют сообщения печати и жалобы, акты управления.

Следующим видом контроля является судебный контроль, осуществляемый всеми видами судов. Все они в процессе своей деятельности могут контролировать законность издаваемых актов и совершаемых действий органов исполнительной власти, их должностных лиц.

Судебный контроль - это форма государственной юрисдикционной деятельности: по проверке и оценке конституционности и законности актов, решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти и иных органов, реализующих полномочия публично-властного характера и их должностных лиц; разрешению социально-правового спора (конфликта); способ защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина и юридических лиц. Данный вид контроля имеет самостоятельную правовую цель - обеспечение реализации прав и свобод и предполагает реализацию властных полномочий для ее достижения. Применение судебного контроля как юрисдикционной формы защиты нарушенного права основано на принципе диспозитивности.

Специальным органом конституционного контроля является Конституционный Суд Российской Федерации - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий

судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Он разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, обеих палат Федерального Собрания, Правительства РФ; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти субъектов РФ; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. Он также разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, высшими государственными органами субъектов РФ и т.п. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

Суды общей юрисдикции также осуществляют контроль за деятельностью органов исполнительной власти. В частности, в соответствии с положениями гражданского процессуального законодательства они осуществляют производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части, а также производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, что служит действенным средством контроля за законностью решений, принимаемых в сфере государственного управления.

Арбитражные суды Российской Федерации разрешают экономические споры и иные дела, возникающие из гражданских правоотношений, а также экономические споры и другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. Они, в частности, рассматривают в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды в пределах своей компетенции решают задачи по обеспечению законности в сфере исполнительной власти

Основная задача контроля Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации - юридическая защита гражданских прав и свобод способами, отличающимися от парламентских, судебных, административных, т. е. традиционных способов контроля и надзора за деятельностью органов власти. В его компетенцию входит рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействие): государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

Другим основанием классификации видов государственного контроля в сфере исполнительной власти является разделение государственного

контроля на общий и специальный. Общий контроль охватывает всю деятельность подконтрольных подразделений. Специальный контроль – какой-либо отдельный вопрос деятельности подконтрольных объектов.

Общий контроль, как правило, осуществляют вышестоящие органы исполнительной власти за своими подчиненными подразделениями. В ходе такого контроля проверке подлежат все основные направления деятельности подчиненных подразделений. Одним из важных направлений общего контроля является изучение финансово-хозяйственной дисциплины подконтрольных объектов. Как правило, существенным элементом общего контроля является изучение и проверка результатов работы по показателям ведомственной отчетности, сравнение их с результатами, полученными другими аналогичными подразделениями федеральных органов исполнительной власти.

Специальный контроль – это всестороннее и углубленное изучение какого-то отдельного направления деятельности федерального органа исполнительной власти. Особенностью данного вида контроля является то, что проверяющий орган в ходе проверки не имеет полномочий проверять состояние остальных направлений деятельности подконтрольного объекта. Его полномочия ограничены только узкоспециализированным вопросом. Типичным примером специализированного контроля является деятельность счетных палат, полномочия по контролю которых ограничены кругом вопросов, связанных с хозяйственно-финансовой деятельностью, порядком расходования средств соответствующих бюджетов.

Специализированный контроль за деятельностью правоохранительных органов осуществляет и органы прокуратуры. Как правило, контроль с их стороны связан с вопросами проверки законности осуществления оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности, а также установленного порядка регистрации и рассмотрения обращений граждан.

Следующим основанием классификации видов государственного контроля является его разделение на предварительный, текущий и последующий контроль.

Предварительный контроль – изучение отчетных документов, характеризующих различные аспекты деятельности подконтрольного объекта, сравнительный анализ с аналогичными показателями за предыдущий периоды деятельности. Результатом является выявление позитивных (негативных) тенденций в функционировании, формулирование предположений о возможных недостатках и проблемах, причинах и условиях, способствующих их возникновению.

Текущий контроль – это проверка исполнения требований нормативных правовых актов и распорядительных документов. Основным содержанием текущего контроля является проверка с выездом на подконтрольный объект деятельности объекта. Практика текущего контроля предполагает беседы с должностными лицами различного уровня, изучение материалов, характеризующих организацию взаимодействия объекта проверки с взаимодействующими органами исполнительной власти. Данный вид контроля чаще всего осуществляется на плановой основе, с определенной степенью периодичности.

Последующий контроль – это контроль за ходом и сроками устранения выявленных в результате текущего контроля недостатков. Преимущественно контроль основывается на изучении докладных и иных отчетных документов, получаемых от подконтрольного объекта, в которых излагаются меры, направленные на устранение выявленных недостатков, и полученные при этом результаты.

Контроль в сфере исполнительной власти можно классифицировать на ведомственный и надведомственный.

Ведомственный контроль характерен для всей системы органов исполнительной власти. Основной отличительной чертой такого вида контроля является контроль в порядке подчиненности вышестоящего органа

исполнительной власти над нижестоящим. Примером является контроль территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти со стороны центральных аппаратов этих органов. В ходе контроля проверки подлежат все направления деятельности подконтрольного органа. Контролирующий орган полномочно применять меры дисциплинарной ответственности (например, выговор) к должностным лицам контролируемого органа за допущенные нарушения и низкие результаты деятельности.

Надведомственный контроль осуществляется государственными органами, которым подконтрольные объекты органов исполнительной власти не подчинены. Такой контроль осуществляется органами законодательной власти, структурами Администрации Президента РФ, судебными органами, органами прокуратуры, отдельными органами исполнительной власти. В ходе надведомственного контроля проверке подлежит только законность деятельности подконтрольного объекта и его должностных лиц, также контролирующая сторона не вправе вмешиваться в оперативную, исполнительно-распорядительную деятельность объекта контроля.

В соответствии со стадиями правового регулирования целесообразным представляется выделение следующих видов государственного контроля в сфере исполнительной власти: государственный контроль за правотворческой деятельностью органов исполнительной власти, государственный контроль за исполнительно-распорядительной деятельностью органов исполнительной власти, государственный контроль за юрисдикционной деятельностью органов исполнительной власти.

Таким образом, подводя итог, можно сказать, что исходя из установленного Конституцией России разделения государственной власти на самостоятельные ветви, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, различаются следующие виды государственного контроля: президентский контроль;

контроль законодательных (представительных) органов власти; контроль в системе органов исполнительной власти; судебный контроль.

Также контроль в сфере исполнительной власти классифицируется по охвату контроля на общий, специальный; по времени: предварительный, текущий, последующий; по контролируемым сферам: ведомственный, надведомственный. Основными целями контроля являются соблюдение органами исполнительной власти и их должностными лицами законодательства, обеспечение целесообразного и экономного расходования средств, поддержание стабильности государственного устройства, повышение эффективности государственного регулирования.

Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагает образования единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей. Поэтому контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля.

### 1.3 Особенности государственного контроля в сфере исполнительной власти

Сущность и особенности контроля в данной сфере определяются, прежде всего, тем, что его объектом является система отношений исполнительной власти. Эти отношения образуют область государственного управления, в рамках которой органы исполнительной власти реализуют задачи, определенные законодательством Российской Федерации в пределах своей компетенции.

Контроль в сфере исполнительной власти можно определить как основанную на законе деятельность государственных органов, наделенных контрольными полномочиями, направленную на выявление нарушений законодательства, законности и целесообразности принятых решений в сфере деятельности органов исполнительной власти и принятия мер, направленных на их устранение.

При осуществлении контроля в сфере исполнительной власти возникают отношения государственно-властного характера с участием государственных органов, наделенных контрольными полномочиями, и органов исполнительной власти, в которых могут быть использованы меры принудительного характера. Указанные меры включают в себя в отношении органов исполнительной власти, их должностных лиц, государственных служащих, допустивших нарушения закона и дисциплины: возложение обязанности по устранению последствий этого нарушения и по восстановлению нарушенного права; принуждение к надлежащему исполнению своих обязанностей; возложение обязанности прекратить неправомерное или нецелесообразное поведение; применение мер юридической ответственности.

Сущность контроля проявляется в определенных общих началах, основных правилах, исходных положениях, которые именуются принципами. Его основные принципы: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

В то же время принципы контроля является конкретизацией характерных особенностей, места и роли контроля в системе управления, он основывается на закономерностях управления и контроля и служит предметным и индивидуальным выражением контрольного действия.

Применительно к сфере исполнительной власти Российской Федерации основным содержанием государственного контроля является обеспечение законности. Законность как всеобщее требование неукоснительного соблюдения и исполнения действующего права последовательно распространяется на все сферы деятельности органов исполнительной власти и образует особый общественно-политический режим. Содержание этого режима применительно к отдельным сферам деятельности органов исполнительной власти можно охарактеризовать следующим образом.

Законность является важнейшим принципом правотворческой деятельности органов исполнительной власти. Ее последовательное проведение означает, что органы исполнительной власти принимают нормативно-правовые акты в пределах своей компетенции, с осуществлением установленных законом или иным нормативно-правовым актом правотворческих процедур и в установленной форме. Принимаемые нормативно-правовые акты последовательно согласуются с Конституцией РФ и федеральными законами. На стадии правоприменения принцип законности означает строгое соответствие органов исполнительной власти и должностных лиц действующим законам, иным нормативно-правовым актам.

В сфере государственного принуждения законность означает активную деятельность органов государства и должностных лиц по решительному пресечению любых нарушений закона и восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, а также принятие иных мер.

Таким образом, законность представляет собой такой режим деятельности государственных органов, в котором органы исполнительной власти и должностные лица одинаково понимают и применяют действующие нормативно-правовые акты, а также неукоснительно исполняют и соблюдают их наряду с гражданами.

Особенности контроля в сфере исполнительной власти также проявляется во взаимодействии двух подсистем: субъектов контроля и объектов контроля - контролирующей и контролируемой подсистем. Эти особенности связаны со спецификой компетенции субъектов государственного контроля в сфере исполнительной власти. Они проявляются в том, что в этой сфере важной формой контрольной деятельности будет "проверка исполнения".

Особенностью контрольной деятельности в сфере исполнительной власти является наличие внешнего и внутреннего контроля. "Внутренний" контроль называют внутриведомственным, а "внешний" - надведомственным. Внутренний контроль осуществляется в отношении органов одной системы, а внешний - в отношении организационно не подчиненных объектов.

Внутренний контроль осуществляется исключительно силами и средствами аппарата государственного управления, вышестоящими органами исполнительной власти своей системы. Масштабы этого вида контроля ограничены исключительно соответствующей отраслью или сферой государственного управления. Внутренний контроль - одна из важнейших функций руководства вышестоящих органов исполнительной власти нижестоящими подчиненными организациями своей системы, зачастую он имеет форму проверки исполнения актов и директив своего ведомственного руководства. Внешний контроль, напротив, осуществляется сторонними по отношению к подконтрольному субъекту органами.

Важную роль в сфере исполнительной власти играет контроль юридических служб.

Контроль юридической службы в органах исполнительной власти является частью всестороннего (общего) внутриведомственного контроля и представляет собой многообразную, осуществляемую в определенных формах и специфическими методами повседневную организующую деятельность юридической службы как функционального подразделения органа исполнительной власти, направленную на обеспечение законности в их деятельности и использование правовых средств для укрепления дисциплины, обеспечения сохранности государственной собственности, защиты прав и законных интересов граждан. Правовой основой такого контроля являются нормативные правовые акты, регламентирующие правовое положение и организацию деятельности как юридической службы в целом, так и отдельных ее структурных подразделений.

государственный контроль исполнительный власть

## Глава 2. Система государственного контроля в сфере исполнительной власти

### 2.1 Основные направления государственного контроля в сфере исполнительной власти

Федеральная система государственного контроля за деятельностью органов исполнительной власти – сложное и емкое понятие, поскольку такой контроль в пределах своих полномочий осуществляют не только на федеральном уровне, но и в регионах, причем все государственные органы, их руководители и иные должностные лица. Вместе с тем образованы и действуют особые системы государственных органов, для которых осуществление надведомственного и ведомственного, общего и специализированного контроля является единственным назначением.

В научной литературе выделяют:

- 1) общий контроль за организацией деятельности органов исполнительной власти, включая состояние исполнительской дисциплины;
- 2) контроль в финансовой и бюджетной сферах;
- 3) контроль в кадровой сфере и за исполнением законодательства о государственной службе;
- 4) контроль за законностью актов органов исполнительной власти;
- 5) контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти.

Общий контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляют Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. Ведущая роль в осуществлении данного вида контроля принадлежит Президенту Российской Федерации.

Существуют следующие формы непосредственного контроля, которые может использовать Президент Российской Федерации при осуществлении общего контроля: личное посещение тех или иных организаций; рассмотрение докладов министров и других руководителей, федеральных и региональных органов исполнительной власти о состоянии работы, а также по соблюдению законности и прав человека и др.

Необходимым условием эффективности финансовых отношений в деятельности органов исполнительной власти выступает контроль в финансовой сфере. Этот контроль, прежде всего, охватывает финансовую деятельность органов исполнительной власти, но он в определенной форме (путем проверки составления налоговых деклараций, при оказании юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям финансовой помощи, в процессе выполнения ими государственных заказов и т.п.) также касается подведомственных органам исполнительной власти органов и организаций.

Следующим направлением государственного контроля в сфере исполнительной власти является контроль в кадровой сфере, за исполнением законодательства о государственной службе и борьбе с коррупцией. Важнейшей правовой формой непосредственного контроля со стороны Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по кадровым вопросам является право назначения на должности в федеральные органы исполнительной власти, увольнение руководителей от должности и привлечение к дисциплинарной ответственности. В отношении определенных лиц это право Президента Российской Федерации закреплено как в самой Конституции Российской Федерации, так и ряде федеральных конституционных и федеральных законах, а также указах Президента Российской Федерации. Любому назначению на должность (освобождению от должности) предшествует использование различных организационных форм и процедур: предварительное ознакомление Президента Российской Федерации со справочно-аналитическим материалом об общем положении дел и имеющихся недостатках, всестороннее изучение данных о кандидатах на должности, заслушивание мнений специалистов, личные беседы с претендентами и т.д.

В сфере исполнительной власти также осуществляется контроль за исполнением законодательства о государственной службе и борьбе с коррупцией. Прежде всего, это контроль за исполнением законов и указов

Президента Российской Федерации по вопросам государственной гражданской службы. При этом, президентскими указами регламентируются целый ряд вопросов организации и прохождения государственной службы, материального и социального обеспечения федеральных государственных служащих и т.д.

Важным направлением контрольной деятельности в сфере исполнительной власти является контроль за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации наделены весьма широкими полномочиями в области контроля за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Правовой основой этой деятельности, прежде всего, является Конституция Российской Федерации.

Можно выделить несколько направлений контрольной деятельности в области нормотворчества органов исполнительной власти: в отношении нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, в отношении нормативных правовых актов органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом используется различный механизм обеспечения - право отмены нормативных правовых актов, приостановления их действия.

Наиболее разносторонне контрольные полномочия предоставлены Президенту Российской Федерации в отношении нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации. Это позволяет ряду ученых говорить о так называемых контрольных полномочиях Президента Российской Федерации в отношении Правительства Российской Федерации. Они вытекают из конституционных полномочий главы государства.

Широкими правами по контролю за законностью актов исполнительных органов субъектов Российской Федерации Президент Российской Федерации наделен в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Одним из важных направлений государственного контроля в сфере исполнительной власти является контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти. Предметом данного контроля является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, существуют различные направления контроля исполнительной власти. Контроль, реализуемый организованно и целенаправленно, в рамках политико-правовой системы, позволяет разрешать возникающие проблемы между гражданами и государством.

2.2 Процедуры и формы государственного контроля в сфере исполнительной власти

Задачи государственного контроля в сфере исполнительной власти связаны с проверкой состояния законности, а также с проверкой целесообразности результатов исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти по реализации ими требований нормативных правовых актов. Важную роль в осуществлении контроля в сфере исполнительной власти играют процедуры контрольной деятельности, которые определяют его этапы (стадии).

Процедуры представляют собой кирпичики в фундаменте всей системы контроля, посредством которых государственные органы выстраивают и применяют выбранную методику контроля.

Существуют следующие процедуры контрольной деятельности:

1) подготовка к контрольному мероприятию (предварительный обзор) Этой стадия включает: принятие решения соответствующим органом о проведении контроля, определение объекта контроля (органы контроля должны использовать знания и опыт своих сотрудников, постоянно следить за

событиями в различных областях общественной жизни, анализировать данные о так называемых "проблемных зонах" из источников средств массовой информации, непосредственно информацию (отчеты) проведенных ранее контрольных мероприятий, производственные показатели и иную имеющуюся информацию об объекте контроля), формы контроля (какого характера материалы должны быть получены в его результате), составление общего предварительного (или первичного) плана контроля, отбор участников по критерию способности проводить контроль в данной области управления, уведомление руководства соответствующего объекта о предстоящем контроле, получение необходимых документов для предварительного изучения, обзор необходимых документов по вопросам предварительного плана контроля.

2) непосредственное проведение контрольного мероприятия, в ходе которого выявляются отклонения в деятельности органа исполнительной власти, анализируются и определяются причины их возникновения, устанавливаются (прогнозируются) последствия совершенных и допущенных нарушений. Эта стадия заключается в непосредственном осуществлении контроля (или контроля по существу) установленных в предыдущей фазе важных объектов в соответствии с программой контроля, а именно: осуществление контрольных процедур по существу и получение контрольных доказательств, выявление отклонений и необычных фактов, получение и подтверждение необходимых контрольных данных (доказательств).

3) определение мер реагирования, направленных на обеспечение устранения отклонений, а также их предупреждение в будущем. Данный этап контроля характеризуется реализацией результатов контроля и включает: доведение результатов контроля до заинтересованных лиц, направление отчетов и представлений (предписаний) в адрес администрации организации – объекта контроля и заинтересованных государственных структур для ознакомления и принятия соответствующих мер; получение соответствующих отзывов на отчеты контроля, а также информации о принятых и реализованных

решениях по представлениям (предписаниям), составление заключений по ним; сообщения в средствах массовой информации.

4) контроль за реализацией принятых решений по результатам проведенной проверки. Цель этой стадии: обеспечение своевременного и полного исполнения принятых (контрольным органом) по результатам контроля решений (включая указанные в представлениях и предписаниях). Данная стадия заключается в следующем: обеспечение вынесения соответствующих директив (разработки и издания соответствующих распорядительных документов: приказов, распоряжений, служебных писем, иных документов) по предупреждению и устранению отклонений, наложению санкций (применению установленных мер воздействия), возмещению нанесенного государству ущерба, профилактическим мерам по предотвращению отклонений в будущем, по изменениям в законодательном регулировании в сфере, соответствующей вопросам контрольного мероприятия, а также по совершенствованию деятельности проконтролированного субъекта; контроль принятых мер; обобщение результатов контроля (результаты контроля и принятые меры должны быть обобщены и проанализированы с целью выявления различного рода негативных тенденций, определения их причин, разработки и реализации соответствующих мер по их предотвращению (включая направление предложений по совершенствованию законодательства и т.д.).

Большое значение в осуществлении контроля в сфере исполнительной власти имеют формы государственного контроля, то есть способы осуществления контрольной деятельности, её практическая реализация, осуществляемая в пределах предоставленных государственным контрольным органам полномочий, базирующаяся на соответствующих принципах и применяющаяся для достижения поставленных целей с наибольшей степенью результативности контрольной деятельности.

Формы, применяемые при проведении контроля в сфере исполнительной власти, могут быть различными. Выделяются следующие формы контроля:

проверка, инспектирование, ревизия, экспертиза, мониторинг. У всех перечисленных форм контроля есть свои особенности, которые сказываются при проведении различных контрольных мероприятий.

В процессе проведения проверок на основе первичных документов, получения объяснения от обязанных лиц, осмотра помещений и других объектов рассматриваются отдельные вопросы деятельности и намечаются меры по устранению выявленных недостатков. Из современного законодательства проверки подразделяются на документальные и тематические, выездные и камеральные. Выездную проверку проводят непосредственно в организациях и учреждениях в присутствии должностных лиц. Камеральная проверка проводится по месту нахождения контрольного органа на основе предоставленных ему документов и имеющихся у субъекта контроля материалов о проверяемых юридических и физических лицах. Проверки подразделяются на плановые и внеплановые. Предмет внеплановых проверок шире, чем предмет плановых проверок.

Обследование заключается в личном ознакомлении специалистов контролирующего органа непосредственно на месте с отдельными сторонами деятельности предприятий, организаций, учреждений. При этом могут проводиться контрольные замеры выполняемых работ, опрос, анкетирование, инспекция на месте.

Наблюдение (мониторинг) представляет собой систему постоянно совершаемых контрольных действий в целях определения текущих изменений в деятельности субъектов контроля.

Ревизии осуществляются специально созданной комиссией. Законодательство закрепляет обязательный и регулярный характер ревизии. Ревизии подразделяются на документальные и фактические, комплексные и тематические, плановые и внезапные. Ревизия представляет собой систему обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности и обоснованности совершенных в ревизуемом периоде хозяйственных и финансовых операций ревизуемой организации,

правильности их отражения в отчетности, а также законности действий должностных лиц. Цель ревизии — выявление и предупреждение нарушений в деятельности ревизуемого объекта.

### 2.3 Актуальные проблемы совершенствования контрольной деятельности в сфере исполнительной власти

Проблемы развития и совершенствования государственного контроля в Российской Федерации наиболее являются весьма актуальными. Проводимая в нашей стране изменения в законодательстве вносит качественные изменения в порядок осуществления государственного контроля в сфере исполнительной власти, что обусловлено новой организацией структуры органов исполнительной власти, как на федеральном уровне, так и на региональном уровне в субъектах Российской Федерации.

Анализ состояния законности показывает, что наиболее остро нуждаются в контроле такие области правоотношений, как финансовая, кредитно-банковская, управление и распоряжение государственной собственностью, налоги, бюджет. Именно эти сферы в силу их прямого воздействия на социально-экономические основы государства должны стать объектами особого внимания контролирующих органов.

Причины недостаточной эффективности контроля многочисленны и трудно устранимы, тем более в нынешних условиях становления рыночной экономики, развития частного предпринимательства, несовершенства законодательства, катастрофического роста администрации в центре и регионах, ее безответственности, недостаточной гласности ее деятельности. Особое значение имеют причины экономического характера: стремление добиться положительных результатов производственной и иной деятельности, покрытия финансовых "дыр" любой ценой, включая игнорирование требований законодательства, интересов граждан и общества. Немаловажную роль играет неправильный подбор кадров контролеров, работников органов исполнительной власти в центре, регионах и на местах.

Средства массовой информации постоянно сообщают о росте числа правонарушений, в том числе такого их опасного вида, как преступления среди чиновничества разного уровня. Растут коррупция, хищения в крупных размерах материальных и финансовых средств, злоупотребления с валютой, нарушения технических, технологических, экологических, санитарных и иных правил, что наносит непоправимый ущерб здоровью людей, природе, окружающей среде, животному миру.

Достаточно распространенными явлениями являются такие широко известные факты, как использование в личных, корыстных целях средств, предназначенных для оказания материальной помощи беженцам, пострадавшим от стихийных бедствий, финансовые аферы, неплатежи, сокрытие прибыли.

Важной причиной слабой действенности контроля является отсутствие среди многочисленных контрольных органов такого, который был бы сам наделен властными полномочиями, позволяющими реально бороться за укрепление законности и государственной дисциплины, непосредственно привлекать к ответственности должностных лиц, виновных в их нарушении.

Проблемы развития и совершенствования государственного контроля в Российской Федерации наиболее актуальны сейчас, в период преодоления кризисных явлений в российской экономике. Кроме того, проводимая в нашей стране административная реформа внесла качественные изменения в порядок осуществления государственного контроля в сфере исполнительной власти, что обусловлено целым рядом новых полномочий органов исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на региональном уровне в субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем контрольная деятельность в данной сфере деятельности нуждается в совершенствовании и корректировке. В частности, материалы контрольных органов свидетельствуют о том, что в работе контролирующих органов имеют место недостатки при сборе информации, анализе, реализации информации о правонарушениях. Уровень информационного

обмена данными между различными проверяющими органами о состоянии законности в сферах их компетенции крайне низкий. Функции многочисленных государственных контролирующих органов нередко дублируются. Ими порой проводится большое количество проверок одних и тех же предприятий и организаций. В акте проверяющего органа зачастую документируются нарушения законов, выявленные предыдущей проверкой, проведенной иным исполнительным государственным контролирующим органом. В результате намеченные цели и задачи не достигаются, а недостатки так и остаются неустраненными. Тем самым дискредитируется сама идея государственного контроля, а в проверяемых организациях создается атмосфера нервозности и напряженности.

Проблема повышения эффективности государственного контроля в сфере исполнительной власти, по мнению автора, требует решения двух групп вопросов:

- а) определение критериев эффективности государственного контроля в сфере исполнительной власти;
- б) определение на основе данных критериев основных направлений повышения эффективности контроля в сфере исполнительной власти.

В теории эффективность контроля понимается как соотношение между фактически достигнутыми результатами и целями, которые были поставлены перед контрольным органом. Мерой эффективности выступает степень приближения к достижению поставленных целей. Элементом понятия "эффективность" могут выступать средства и методы достижения целей. Эффективным будет считаться такой результат, который получен при минимальных затратах времени и ресурсов деятельности контрольных органов.

Эффективность контроля в сфере исполнительной власти может оцениваться на основе следующих критериев.

1. Для обеспечения эффективности контроля важное значение приобретает здесь качество и полнота, достоверность информации,

поступающей в контрольные органы. Для решения этой задачи все чаще используются современные автоматизированные информационные системы, новые информационные технологии, обеспечивающие сбор, обработку, хранение и оперативное представление необходимой информации. Информация должна освещать прежде всего юридические аспекты контроля исполнения законов, других нормативно-правовых актов; законность принятия решений, их целесообразность, соответствие поставленных целей методам их решения и др.

2. Должна обеспечиваться своевременность контроля. Контроль эффективен лишь тогда, когда у контрольного органа еще есть возможность вмешаться в ход исполнения, когда еще есть время для устранения ошибок и корректировки действий.

3. Регулярность контроля. Эпизодичный контроль не позволяет контрольному органу определить тенденции в содержании работы подконтрольного объекта, дать обоснованные рекомендации по исправлению положения, вскрыть основные причины нарушений.

4. Объективность контроля. Направление его не на поиски формальных причин невыполнения этих актов, а на объективную оценку фактических причин невыполнения.

5. Система контроля не должна быть громоздкой и не порождать дублирование функций контрольных органов.

6. Оперативность и гласность контроля. В ходе оперативных проверок, сбора и анализа информации обеспечивается принятие своевременных мер реагирования. Гласность контроля достигается с помощью общественных организаций и средств массовой информации.

7. Оптимизации функций и полномочий органов, осуществляющих контроль в сфере исполнительной власти: уточнение конкретных полномочий данных органов,

8. Повышение эффективности взаимодействия контрольных органов

9. Острой проблемой, от решения которой в решающей степени зависит повышение эффективности государственного контроля, становится кадровая проблема. Необходимы профессиональные государственные служащие для работы в контрольных органах — некоррупцированные, осознающие важность соблюдения государственных интересов.

10. В соответствии с международными стандартами борьбы с коррупцией в перечень документов, соблюдать и подписывать которые должны сотрудники контрольных органов, должен быть введен и Этический кодекс сотрудников контрольно-счетных органов.

11. Проблемой повышения эффективности контроля является разработка нормативно закреплённого механизма взаимодействия органов данного контроля. Возможности усиления взаимодействия органов контроля определяются целостностью системы контроля и равномерным развитием ее блоков: правового, информационного, институционального, коммуникативного, организационного и методического

12. Также следует отметить, что усилению взаимодействия контрольных органов в сфере исполнительной власти препятствует неразвитость правового и методического блоков системы данного контроля. Для развития правового блока необходимо принятие нормативного правового акта Президента Российской Федерации, содержащей основополагающие принципы президентского и правительственного контроля в сфере исполнительной власти.

Таким образом, нормативно-правовая основа государственного контроля в настоящее время характеризуется простым нагромождением требований, в сущности, это декларации. Обращает на себя внимание преобладание общих характеристик субъектов и объектов контроля, недостаточное разграничение полномочий между органами, осуществляющими контроль в одной и той же сфере деятельности, нередко дублирование.

Среди полномочий федеральных органов исполнительной власти в положениях об их статусе всегда выделяются контрольные действия. В

каждой отрасли неодинаковы их правовые характеристики, объекты и способы, а главное, соотношение с другими полномочиями. Поэтому фактический объем министерского контроля очень подвижен и нередко смещается в сторону от нормативных требований.

Очевидно, что из сложившейся ситуации с нормативным регулированием контроля можно сделать вывод о необходимости законодательного оформления концепции государственного контроля, которая предполагает закрепление сущностных характеристик государственного контроля, определения системы, видов и форм государственного контроля, его целей и задач, установления полномочий контрольных органов, объема представляемой и оцениваемой информации.

## Заключение

Государственный контроль является важнейшим видом обратной связи, по которому субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений. Посредством контроля его субъекты выясняют соответствует ли деятельность органов исполнительной власти, действия должностных лиц установленным правовым нормам.

Организация государственного контроля в Российской Федерации в современный период основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и составляющими ее республиками. В настоящее время в системе федеральных органов исполнительной власти насчитываются 20 министерств, подведомственных им 21 агентств и 32 службы, кроме того, они имеют территориальные органы в 83 субъектах Федерации. Таким образом, органы исполнительной власти имеет громоздкую систему, контроль в данной сфере является весьма обширным.

Основной особенностью государственного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти является то, что основным направлением контроля выступает ведомственный контроль. Особенно важным является обеспечение единообразного понимания и применения территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и их должностными лицами законодательства Российской Федерации. На уровне регионов исполнительной власти субъектов РФ наиболее важно обеспечить соответствие принимаемых ими нормативных правовых актов федеральному законодательству.

Административная реформа, проводимая в государстве, внесла качественные изменения в порядок осуществления государственного контроля в сфере исполнительной власти, что обусловлено целым рядом новых полномочий органов исполнительной власти, как на федеральном уровне, так и на региональном уровне в субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем контрольная деятельность в данной сфере деятельности нуждается в совершенствовании и корректировке. В частности, материалы контрольных органов свидетельствуют о том, что в работе контролирующих органов имеют место недостатки при сборе информации, анализе, реализации информации о правонарушениях. Уровень информационного обмена данными между различными проверяющими органами о состоянии законности в сферах их компетенции крайне низкий. Функции многочисленных государственных контролирующих органов нередко дублируются. Ими порой проводится большое количество проверок одних и тех же предприятий и организаций. В акте проверяющего органа зачастую документируются нарушения законов, выявленные предыдущей проверкой, проведенной иным исполнительным государственным контролирующим органом. В результате намеченные цели и задачи не достигаются, а недостатки так и остаются неустраненными. Тем самым дискредитируется сама идея государственного контроля, а в проверяемых организациях создается атмосфера нервозности и напряженности. Таким образом, перед государством стоит серьезная задача по повышению эффективности государственного контроля в сфере исполнительной власти.

## Список использованных источников

### I. Нормативный материал

1. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Росс. газ. – 1993. -25 дек.
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26 дек. 2008 г. №294-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2008. - №52 (ч.1) -. Ст. 6249
3. О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 апр. 2013г. № 41-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2013. - N 14. - Ст. 1649
4. О Правительстве Российской Федерации: федер. констит. закон от 17 дек. 1997г. №2-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. - 1997. - N 51. - Ст. 5712
5. Об охране окружающей природной среды: федер. закон от 1 янв. 2002 г. №7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2002. - №2. - Ст. 133.
6. О конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 1994. - №13. - Ст. 1447.
7. Об Арбитражных судах в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 28 апреля 1995 г. №1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 1994. - №13. - Ст. 1447.

### II. Специальная литература

1. Баранов М.Л. Модернизация законодательства как основа формирования эффективных правовых механизмов государственного контроля в системе федеральных органов исполнительной власти // Стратегия России. - 2005. №5. - С. 50-78.
2. Баранов М.Л. Государственный контроль и модернизация системы государственного управления // Бизнес в законе. – 2006. -№11. – С. 14-17.
3. Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве: Монография / В.П. Беляев. - М.: Проспект, 2005. – 272 с.

4. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности. Вопросы теории и практики: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. 12.00.01. Саратов, 2006. – 27 с.
5. Бурцев В.В. Концептуальный подход к процедурам государственного контроля // Бизнес в законе. - 2010. - №2. С. 54-58
6. Быкова Д.Г. Сущность и содержание понятия "государственный контроль" в его соотношении с понятием "государственный надзор" // Политика, государство и право. - 2013. - № 1. с.67-71
7. Завалунов А.З. Виды государственного контроля в сфере исполнительной власти // Административное и муниципальное право. - 2009. - № 6. – с. 77-80.
8. Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.14. Саратов, 2004. С. 18
9. Завалунов А.З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти: дисс. дисс ... канд. юрид. наук. 12.00.14. М., 2009
10. Липатов Э.Г. Административное право. Курс лекций: учеб. пособие / под общ ред. Э. Г. Липатова, С.Е. Чаннова. -. М.: Экзамен, 2006. – 367 с.
11. Махрова М.В. Государственный контроль в сфере исполнительной власти Российской Федерации // Вестник ОГУ. - 2005. - №3. С. 212-220.
12. Михлин А.С. Уголовно-исполнительное право: учебник /А.С. Михлин. - М.: Высшая школа, 2008. – 442 с.
13. Сопровождение по вопросам совершенствования системы государственного контроля в Российской Федерации // Президентский контроль. 2007. - № 11.
14. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Монография. / А.В. Филатова - Саратов: Научная книга, 2009. - 280 с.