

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)



Р. С. СОРОКИН,
к.ю.н., доцент кафедры
административного и уголовного
права Поволжского института
управления имени П.А. Столыпина
Российской академии народного
хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации (г. Саратов, Россия)

В статье рассматривается государственный контроль через структурные компоненты механизма реализации функций государства, проведен сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта, выявлены модели организации контрольной деятельности государства в контексте осуществления государственных функций. В современном мире особую актуальность приобретают вопросы сбалансированного государственного управления и результативного механизма реализации функций государства, важной составляющей которого является государственный контроль. Эффективная реализация контроля должна способствовать повышению доверия общества и личности к институтам публичной власти, унификации и повышению степени законности в деятельности органов государственной власти при реализации тех или иных функций государства.

Целью статьи является общетеоретическая характеристика места и роли государственного контроля в современном мире. *Научная новизна* статьи обусловлена проведением сравнительно-правового анализа государственного контроля в современном мире, как внутрисистемного элемента механизма реализации функций государства. При написании статьи использовались различные методы изучения государственного контроля, в частности: метод сравнения, примененный при рассмотрении различных классификаций государственного контроля и формально-юридический метод, использовавшийся при формулировании основных понятий, применяемых в рамках исследования, анализе действующих нормативных правовых актов. *Объектом исследования* являются общественные отношения, связанные с организацией, осуществлением и правовым обеспечением государственного контроля. *Предметом исследования* – выступают общетеоретические аспекты государственного контроля как внутрисистемного элемента механизма реализации функций государства в современном мире.

Краткие выводы. 1) в основе государственного контроля должна быть заложена система необходимых принципов, которые, в свою очередь, должны коррелироваться, с одной стороны, с принципами права, а с другой – с принципами организации и деятельности государственного аппарата; 2) совокупность нормативных правовых актов, которые регулируют контрольную деятельность и определяют порядок

осуществления контрольных мероприятий и юридических прецедентов, которые не являются источниками права, но вместе с тем разъясняют и уточняют действующее законодательство, следует считать проявлением государственного контроля в нормативно-правовом компоненте механизма реализации функций государства; 3) контроль может опосредоваться как в правовых, так и в организационных формах осуществления функций государства на любых этапах деятельности государства.

Ключевые слова: государственный контроль, публичная власть, система, функция, законодательство, управление, законность, полномочие, компетенция, механизм, деятельность, фактор.

Введение

Происходящие мировые и внутригосударственные процессы и тенденции предопределяют поиск новых путей повышения эффективности средств осуществления функций государства, заключающихся в балансе императивно-властного и договорного метода, где значимую роль играет контроль, который позволяет решать поставленные задачи для достижения определенных целей.

Сегодня государственный контроль трактуется как «одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых органами государства, является способом и гарантом обеспечения законности и правопорядка в государстве».¹

Высокую значимость для характеристики государственного контроля имеет принадлежность национальной правовой системы, в которой реализуется государственный контроль, к правовой семье. Так, например, в рамках стран англо-американской правовой семьи органы судебного контроля призваны проверять не только контроль за конституционностью текущего законодательства, но и за применением принципов общего права, что неоднократно отмечается в научной литературе.² В Иране, относящемся к мусульманской правовой системе, Совет по охране конституции (Совет стражей конституции) осуществляет проверку соответствия принимаемого законодательства нормам ислама.³

На возникновение и развитие уникальных национальных аспектов конституционного контроля могут влиять разнообразные факторы исторического, политического, социально-экономического и иного характера. Так, влияние оказывает государственно-территориальное устройство.

Например, влияние фактора государственно-территориального устройства на конституционный контроль в условиях федеративных государств наиболее ярко проявляется в ФРГ, где одна из палат Федерального Конституционного Суда призвана

¹Кондрат Е.Н. Государственный финансовый контроль и финансовая безопасность России. Правовые аспекты: монография. М.: Юстицинформ, 2013. С. 120.

²Клишас А.А. Особенности разрешения конституционно-правовых коллизий в рамках «европейской» и «американской» систем конституционного контроля // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 4 (32). С. 28.

³Малько А.В., Саломатин А.Ю. Сравнительное правоведение. М.: Норма, 2008. С. 216.

на специализироваться на регулировании федеративной системы.⁴ Как верно, на наш взгляд, отмечает А.А. Клишас, «федеративное устройство не может не наложить известный отпечаток на юрисдикцию органа конституционного контроля в части проверки им на предмет соответствия конституции страны различного рода нормативных актов общенационального, регионального и муниципального уровней»,⁵ что в конечном итоге вызывает проблему, связанную с определением границ того, что является правовой базой осуществляющегося контроля и отчасти также усложняющая его.

Также следует учитывать внутренние контрольные полномочия органов исполнительной власти, которые, кроме сугубо административно-правовых аспектов, имеют особенности, зависящие от государственно-территориального устройства, и выражены в контроле центра за субъектами.⁶ Так, в соответствии со ст. 84 Конституции ФРГ Федеральное правительство осуществляет надзор за исполнением федеральных законов на землях государства. Для реализации возложенных полномочий правительство может направлять своих уполномоченных в верховные власти земель, а с их согласия или, в случае отказа в таковом, с согласия Бундесрата – также в нижестоящие органы власти. Если выявленные недостатки не устраняются, то по предложению Федерального органа исполнительной власти или земли, Бундесрат решает вопрос о том, нарушала ли земля норму права. Решение Бундесрата может быть обжаловано в Федеральный конституционный суд.⁷ Федеральным законом правительству могут быть предоставлены полномочия давать в особых ситуациях конкретные указания по исполнению федерального законодательства, которые должны направляться верховным властям земли, за исключением случаев, считающихся неотложными. В соответствии со ст. 85 Основного закона страны федеральный надзор распространяется на законность и целесообразность исполнения законодательства. В этих целях Федеральное правительство может требовать отчетов и представления документов, направлять во все власти уполномоченных лиц.

Формы контрольной деятельности государства

Фактором, влияющим на организацию контрольной деятельности и ее место в механизме реализации функций государства, является форма правления, которая всегда взаимообусловлена и взаимосвязана с системой сдержек и противовесов, предопределяя распределение контрольных полномочий между законодательной и

⁴Соломатин А.Ю. Тенденции развития высших органов правосудия в условиях глобализации: компаративистский научный доклад. Пенза: Изд-во ПГУ, 2014. С. 38.

⁵Клишас А. А. Особенности разрешения конституционно-правовых коллизий в рамках «европейской» и «американской» систем конституционного контроля // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 4 (32). С. 28.

⁶Сорокин Р.С. Контроль за склонением государственных и муниципальных служащих к совершению коррупционных правонарушений // Подготовка управленческих и партийных кадров: традиции и современность (К 90-летию открытия Комвуза в Саратове): сб. науч. трудов. Саратов: Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина, 2013. С. 98-100.

⁷Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch / hrsg. von Hans-Peter Schneider u. Wolfgang Zeh. – Berlin ; New York : De Gruyter, 1989. – 1924 с.

исполнительной ветвями власти, а судебная власть сохраняет свою независимость, имея при этом контрольные полномочия в рамках конституционной и административной юстиции.

Характеризуя контрольные полномочия парламента, в европейской практике выделяется признание компетенции законодательного органа на осуществление контроля над наиболее важными и существенными сферами управления и общественно-политическими процессами. Общие положения о наличии данных функций у органа законодательной власти, как правило, закрепляются в Основном законе страны и в дальнейшем находят свое отражение в текущем законодательстве. Как отмечает Н.Н. Волчкова, «обзор конституций стран Европы убеждает в том, что наличие у парламента права на проведение контроля воспринимается как нечто имманентно присущее конституционному строю наряду с выборностью парламента, ограниченным сроком его полномочий, его правом принимать законы и утверждать бюджет страны».⁸

В качестве одного из способов парламентарского контроля над органами исполнительной власти можно отметить полномочия по назначению должностных лиц и органов, относящихся к исполнительной ветви власти, в том числе президента, что распространено в странах с парламентарской республиканской формой правления. Например, президент Германии избирается на началах пропорционального представительства Федеральным собранием, состоящим из членов Бундестага и лиц, делегированных субъектами Федерации.

По оценке Г.Ю. Каримовой, «институт ответственности правительства и отдельных его членов перед парламентом в зарубежных государствах представляет собой активный стимулятор для надлежащей работы высшего органа исполнительной власти и его должностных лиц».⁹

Одной из особых разновидностей парламентарского контроля является его упреждающее проявление. Д.Х. Кононенко отмечает, что «особое проявление упреждающего контроля в зарубежных странах связывается с ответственностью правительства перед парламентом в виде вотума недоверия и отказа в доверии».¹⁰

По словам А.В. Чепуса, «выражение вотума недоверия правительству на практике приводит либо к уходу его в отставку и формированию нового (правительственному кризису), либо к роспуску парламента (нижней палаты) и проведению досрочных выборов».¹¹

Еще одной формой парламентарского контроля может быть назван запрос парламентарского доверия назначенному правительству, как, например, закреплено в конституции

⁸Волчкова Н.Н. Парламентарский контроль в зарубежных странах // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. № 1-2. С. 48.

⁹Каримова Г.Ю. Институт парламентарского контроля в зарубежных странах // Вестник УЮИ. 2018. № 1 (79). С. 44.

¹⁰Кононенко Д.Х. Осуществление парламентом контроля в государствах с республиканской формой правления // Юридическая наука. 2016. № 5. С. 59.

¹¹Чепус А.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права 2015. № 10 (59). С. 211-212.

онных нормах Италии.¹² Наряду с этим, могут быть отмечены контрольные полномочия, связанные с процедурой импичмента главы государства.

Таким образом, можно проследить универсальные, традиционные формы контрольной деятельности государства, во многом исторически связанные с парламентским контролем.

Одной из таких форм является парламентское расследование, являющееся формой парламентского контроля. Парламентское расследование выступает рычагом решения проблем, имеющих важное практическое значение для общества и государства, в том числе воздействие на незаконные действия органов государственной власти. Применение на практике данного института имеет длительную историю, начиная с XVIII в.

Анализ зарубежного законодательства свидетельствует о наличии полномочий парламентов по инициированию и проведению расследований в большинстве стран мира. Данные полномочия находят свое отражение в конституциях и специальных законодательных актах. Так, в соответствии со ст. 44 Конституции Федеративной республики Германии Бундестаг, нижняя палата парламента, имеет право образовывать следственный комитет по расследованию конкретного дела. Статья 82 Конституции Италии закрепляет полномочие палат на проведение расследований по вопросам, которые имеют особое значение. В таком случае создаются комиссии в пропорции, отражающей соотношение различных фракций, которые проводят соответствующие проверки и исследования. При этом данные комиссии наделены аналогичными полномочиями и ограничениями, как и судебная власть. Анализ Конституции Королевства Испания позволяет сделать вывод о том, что палаты Генеральных кортесов, которые представлены двумя палатами (Конгрессом и Сенатом), имеют право создавать комиссии по расследованию вопросов, представляющих публичный интерес. Основным законом уточняется, что в случае необходимости обе палаты законодательного органа могут проводить данные мероприятия совместно. Однако стоит обратить внимание на то, что подготовленные по итогам расследований заключения не являются обязательными и не могут влиять на судебные решения по разрешению конкретного дела, но при этом их результаты сообщаются в прокуратуру. Австрийская конституция наделяет Национальный совет правом создавать специализированные следственные комитеты, требования которых о представлении доказательств должны удовлетворять суды и другие органы.¹³ Контрольными полномочиями обладает и Национальное собрание Франции, в рамках деятельности которого осуществляют работу постоянные комиссии: «постоянные комиссии могут поручать своим членам информационные миссии, касающиеся особых вопросов, комиссии могут также образовать совместные миссии; бюджетный контроль, осуществляемый комиссиями бюджета обеих палат; работу следственных комиссий, контрольных комиссий, специальных комиссий, работу парламентских делегаций, таких, напри-

¹²Barber, Sotirios A. Welfare and the Constitution. Princeton. U. Pr., 2003.

¹³Конституция Австрии. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/austria/Austria8.htm

мер, как делегации по делам Европейского Сообщества или же Парламентского бюро по оценке выбора направлений работ в области науки и технологии».¹⁴

Определенными особенностями характеризуется контроль, который осуществляется законодательным органом Великобритании. В парламенте функционируют специализированные комитеты в зависимости от отрасли и сферы управления в соответствии со структурой правительства. Осуществляют свою деятельность комитеты посредством слушаний, опросов министров и государственных служащих, публикации отчетов и непосредственно расследований путем истребования документов и материалов, вызова свидетелей, назначения экспертов. По итогам расследования составляется доклад, который носит рекомендательный характер.

Отметим, что институт парламентского расследования закреплен и в законодательных актах Греции (ст. 66 Конституции), Грузии (ст. 56 Конституции), Латвии (п. 26 Конституции), Португалии (ст. 181 Конституции), Таджикистана (ст. 56 Конституции).

Таким образом, парламентское расследование как одна из форм государственного контроля реализуется большинством законодательных органов. В качестве субъекта такой деятельности могут создаваться как постоянно действующие комиссии и комитеты в структуре парламента, так и специально создаваемые временные органы по расследованию конкретного случая. Объектом расследований выступает деятельность органов, учреждений государственной власти, которая отклоняется от предписаний, установленных законодательством. Поддержим позицию Е.М. Якимовой, отмечающей процедурную сторону парламентского расследования: «Чаще всего процедура возбуждения парламентского расследования включает в себя две стадии: стадию инициирования проведения расследования и стадию принятия (непринятия) парламентом решения по инициированию».¹⁵ При проведении расследований органами используются различные методы: допрос свидетелей, истребование доказательств, материалов, документов, назначение экспертиз. По сложившейся традиции органы, осуществляющие парламентское расследование, не устанавливают виновности лиц в совершении противоправного деяния. По результатам проведенных мероприятий составляется итоговый документ в виде доклада, который представляется парламенту, который может направить материалы в суд.

Можно выявить тенденцию увеличения роли парламентских расследованиях в современных государствах. Согласимся с мнением Ж.У. Тлембаевой, которая отмечает среди причин, способствующих данной ситуации, такие как: «необходимость совершенствования государственно-правового механизма и дальнейшей демократизации общества; случаи проявления некомпетентности высшими должностными лицами государства, местными органами власти; высокий уровень преступности и коррупции в обществе; рост количества фактов совершения злоупотреблений, правонарушений, а

¹⁴ Волчкова Н.Н. Парламентский контроль в зарубежных странах // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. № 1-2. С. 47.

¹⁵ Якимова Е.М. Институт парламентских расследований в зарубежных странах: правовое регулирование и практика функционирования // Академический юридический журнал. 2013. № 1 (51). С. 41.

также случаев нецелевого использования государственных средств; положительный общемировой опыт реализации парламентских расследований».¹⁶

Законодательные органы Северной и Центральной Америки и ряда других стран наделены полномочиями по привлечению к ответственности членов органа исполнительной власти. Это контрольное полномочие заключается в способности парламента влиять на привлечение к политической ответственности высших должностных лиц государства, среди которых могут быть глава государства, члены правительства, руководители исполнительных органов власти, высшие должностные лица субъектов Федерации.¹⁷ Отдельно отметим, что в США свое развитие получила практика таких форм парламентского контроля, как решения по исследованиям и использованию бюджетных средств в целях наблюдения за органами исполнительной власти, специальные расследования, требования к докладам конгресса.

Вместе с этим, заметна тенденция дифференциации парламентского контроля в различных сферах государственной деятельности, что сопровождается учреждением специализированных структур и наделением их соответствующими полномочиями. Примером тому является практика учреждения специальных комиссий, проводящих парламентские расследования, а также создание финансовых контрольно-надзорных органов, что стало традиционным для организации и функционирования парламентского контроля и обеспечения реализации функций государства. Но, кроме того, дифференциация парламентского контроля в практике зарубежных стран стала затрагивать сферу обеспечения национальной безопасности. Например, в Хорватии учрежден Совет надзора по вопросам безопасности и разведки, в Словакии при Национальном совете Республики учреждена Инспекция военной разведки.

Характеризуя государственный контроль в деятельности органов исполнительной власти, следует отметить сложившуюся в научной литературе точку зрения о том, что «сменился вектор деятельности органов исполнительной власти – вместо руководства как основной функции министерств, во главу поставлены координация и контроль».¹⁸ В президентских республиках существуют механизмы роспуска парламента, что непосредственно связано с контролем исполнительной власти над законодательной.

Интересным представляется опыт Финляндии, где в рамках сложившейся системы сдержек и противовесов контрольными функциями над судебным корпусом наделены парламент Финляндской республики – Эдускунта и канцлер юстиции, назначаемый на свою должность пожизненно. Данные субъекты контроля имеют полномочия по привлечению судьи к уголовной ответственности, что обусловлено сложившейся правовой традицией и призвано влиять на судебную власть для повышения ее ответственности и подотчетности перед обществом.

¹⁶Тлембаева Ж.У. Зарубежный опыт организации парламентского контроля и вопросы совершенствования его правовых механизмов в Казахстане // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Т. 16, № 4. С. 99.

¹⁷Sundquist, J. L. Constitutional Reform and Effective Government / J. L. Sundquist. Washington, 1986.

¹⁸Соломатина Е.А. Административные реформы в зарубежных странах // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 12. С. 141-144.

Отдельные контрольные полномочия органов с особым статусом

Особое внимание необходимо уделить существующей в мире практике наделения отдельными контрольными полномочиями органов с особым статусом.

Например, в Австралии в компетенцию Генерального атторнея входит обеспечение подотчетности органов публичной администрации в процессе принятия ими решений, затрагивающих права отдельных лиц.¹⁹

Наиболее ярко это проявляется в рамках деятельности контрольно-счетных органов, обладающих особым статусом, деятельность которых направлена на контроль за расходованием бюджетных средств и выявление отклонений в финансовой сфере от установленных норм. Ю.М. Логинов и О.Е. Суркова отмечают: «Практически все контрольные органы наделены правом осуществления контроля за финансовой деятельностью установленных законами субъектов с точки зрения законности, целесообразности, эффективности, экономичности и добросовестности этой деятельности, финансовой значимости проверки, оценки степени риска, перехода от контроля апостериори, обеспечивающего заданный уровень функционирования финансовой системы, к контролю предварительному, ориентированному на конечный результат, носящий публичный, правовой и социальный характер».²⁰

Развитие национальных контрольных систем имеет длительную историю. Так, в 1314 году в Англии была введена должность генерального контролера за государственной казной, в 1319 году создана Счетная палата Франции, в Германии подобный орган был учрежден в 1714 году, в Люксембурге контрольный орган начал существование с 1840 года, а в 1862 году начала функционировать Счетная палата Италии.

Современный этап функционирования контрольных органов за финансами основывается на признаках экономического либерализма, самостоятельности, эффективности, гласности и универсальности.

Как правило, правовой статус высших контрольных органов зарубежных стран зафиксирован в конституционных актах и находит свое продолжение в специальных законах.

Так, например, осуществление финансового контроля предусмотрено ст. 114 Конституции ФРГ, в соответствии с которой данные полномочия возложены на Федеральную счетную палату и Федерального министра финансов, у которого существует обязанность представлять Бундестагу и Бундесрату по поручению Федерального правительства отчеты о доходах и расходах, о состоянии государственного имущества и долге на следующий финансовый год. Счетная палата, в свою очередь, проверяет отчеты, рентабельность и правильность управления в экономической и бюджетной области и при этом сообщает необходимую информацию о своей деятельности палатам парламента, а также правительству страны.

¹⁹Муратова Е.В. Пересмотр административных решений в Австралии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2015. № 4. С. 14-15.

²⁰Логинов Ю.М., Суркова О.Е. Совершенствование национальной системы финансового контроля на основе использования международного опыта // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2014. № 2 (112). С. 90.

Основной закон Испании также предусматривает создание специального органа финансового контроля. Конституция определяет, что Счетная палата является высшим контрольным органом, осуществляющим контроль за экономической деятельностью государства, финансовыми счетами, а также за деятельностью публичного сектора. Данный орган осуществляет свои полномочия по поручению высшего законодательного органа Испании при изучении и проверке общих счетов государства публичного сектора. Ежегодно Счетная палата направляет высшему законодательному органу доклад о допущенных нарушениях в финансовой сфере и о мерах ответственности, которая может быть применима в сложившейся ситуации. Следует обратить внимание на тот факт, что конституционный акт закрепляет прямую ответственность органа перед кортесами, но при этом члены финансового органа обладают независимостью и несменяемостью, как и судьи.²¹

Счетная палата Франции, которая обладает независимостью от парламента и правительства, осуществляет контроль за счетами государственных предприятий и частных учреждений, может тайно контролировать ведение дел в них при условии получения ими государственной финансовой помощи. В качестве специфики можно отметить, что в стране действуют общенациональные структуры государственных бухгалтеров, которые осуществляют свою деятельность в административно-территориальных единицах государства.

В США главным контрольным органом, выполняющим функции, аналогичные функциям Счетной палаты, выступает Главное контрольное управление, являющееся органом Конгресса, функции которого достаточно обширны и разнообразны, но основным направлением его деятельности является содействие Конгрессу и его органам в осуществлении законодательных и контрольных функций, а также осуществление финансового контроля.²²

В Великобритании контрольно-счетные органы представляют собой разветвленную систему, центральное место среди которых занимает Национальное контрольно-ревизионное управление. Данный орган осуществляет проверки всех счетов государственных органов и учреждений, контролирует расходование субсидий, представляемых в различных сферах.

Обобщая особенности финансового контроля во Франции, Великобритании и Германии, С.Б. Зинковский отмечает, что нормативные положения, составляющие основу рассматриваемого вида контрольной деятельности, намеренно закрепляют широкие по своему смыслу формулировки, которые могут дать «возможность контролировать любые денежные средства и любую собственность государства, переданные подконтрольным субъектам».²³

²¹Burgo y Marchan, Angel Martin del. La justicia como problema: el juez como administrador del Derecho. Barcelona: Bosch, 2001.

²²Моняк С.Г. Организация государственного финансового контроля в зарубежных странах // Юристъ – Правоведь. 2011. № 5 (48). – С. 113-117.

²³Зинковский С.Б. Объекты высшего финансового контроля в Великобритании, Франции и ФРГ // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Юридические науки. 2000. № 1. – С. 194.

Достаточно специфично положение контрольного органа в Греции – Греческого суда аудита, который обладает полномочиями по проведению аудита в отношении подконтрольных субъектов, осуществляет информирование высшего законодательного органа о правомерном и надлежащем управлении государственными средствами, а также рассматривает споры, возникающие при проверках, и все вопросы о законности административных действий при условии, что судами по данному делу не вынесено соответствующее решение.

Несмотря на схожесть сущности, содержания и форм финансового контроля, осуществляемого органами государственной власти, анализ зарубежного опыта осуществления функционирования контрольных органов в сфере финансов позволяет сделать вывод о том, что порядок их формирования может быть представлен в нескольких формах:

- формируемые законодательными органами (Бельгия);
- формируемые главой государства и органами исполнительной власти (Франция);
- формируемые смешанным путем участия главы государства, законодательных и исполнительных органов (Германия).

Таким образом, на реализацию государственного контроля в различных странах оказывает влияние множество различных факторов, что обуславливает уникальность рассматриваемого контроля в каждой стране.

Выводы

Проведенный сравнительно-правовой анализ функционирования государственного контроля в зарубежных странах позволяет нам сделать ряд выводов. Так, место и значение государственного контроля в механизме реализации функций конкретного государства предопределяется такими условиями, как принадлежность к правовой семье, исторические традиции и особенности национальной правовой системы, влияние государственно-территориального устройства, что нашло отдельное отражение в полномочиях органов конституционной юстиции федеративных государств. Также важным условием является форма правления, предопределяющая не только содержание системы сдержек и противовесов, но и prerogatives отдельной ветви власти перед другими. Характерные особенности имеет судебный контроль, в котором выявлены такие формы, как конституционная и административная юстиция. Представляется возможным выделить интегрированную, дифференцированную и смешанную модель государственного контроля. Первая предполагает осуществление государственного контроля уполномоченным субъектом и (или) подотчетными ему органами внутри конкретной сферы общественно-политической жизни и сложившейся функции государства. Вторая подразумевает, что те или иные сферы или отдельные аспекты контрольных полномочий государства находятся в ведении нескольких непосредственно невзаимосвязанных и неподконтрольных государственных органов, создавая множественность уполномоченных субъектов государственного контроля применительно к конкретной функции государства. Третья модель – смешанная – совмещает в себе свойства первых двух моделей и

допускает возможность выполнения контрольных полномочий государства в той или иной функции специальным субъектом и подотчетными ему структурами, а в рамках других функций – совместное участие нескольких независимых друг от друга уполномоченных субъектов контрольной деятельности государства.

Р.С. Сорокин: Қазіргі әлемдегі мемлекеттік бақылау (салыстырмалы-құқықтық талдау).

Мақалада мемлекеттік бақылау мемлекет функцияларын іске асыру тетігінің құрылымдық компоненттері арқылы қарастырылады, шетелдік тәжірибеге салыстырмалы-құқықтық талдау жасалады, мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру тұрғысынан мемлекеттің бақылау қызметін ұйымдастырудың модельдері анықталады. Қазіргі әлемде теңгерімді мемлекеттік басқару және маңызды құрамдас бөлігі мемлекеттік бақылау болып табылатын мемлекеттік функцияларды іске асырудың нәтижелі тетігі мәселелері ерекше өзектілікке ие болып отыр. Бақылауды тиімді іске асыру қоғам мен жеке тұлғаның мемлекеттік билік институттарына деген сенімін арттыруға, мемлекеттің қандай да бір функцияларын жүзеге асыруда мемлекеттік органдардың қызметіндегі заңдылық дәрежесін біріздендіруге және арттыруға ықпал етуі керек.

Мақаланың мақсаты – қазіргі әлемдегі мемлекеттік бақылаудың орны мен рөлін жалпы теориялық сипаттау. Мақаланың *ғылыми жаңалығы* қазіргі әлемдегі мемлекеттік бақылауды мемлекет функцияларын іске асыру тетігінің ішкі жүйелік элементі ретінде салыстырмалы-құқықтық талдаумен айқындалады. Мақаланы жазу кезінде автор мемлекеттік бақылауды зерттеудің әртүрлі *әдістеріне жүгінді*, атап айтқанда: мемлекеттік бақылаудың әртүрлі жіктеулерін қарастыруда салыстыру әдісі және зерттеу аясында қолданылған негізгі ұғымдарды қалыптастыруда, күші жүріп тұрған нормативтік құқықтық актілерді талдауда формальдық-құқықтық әдіс қолданылды. *Зерттеу объектісі* – мемлекеттік бақылауды ұйымдастырумен, жүзеге асырумен және құқықтық қамтамасыз етумен байланысты қоғамдық қатынастар. *Зерттеу пәні* – қазіргі әлемде мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру тетігінің ішкі жүйелік элементі ретінде мемлекеттік бақылаудың жалпы теориялық аспектілері.

Қысқаша қорытындылар: 1) мемлекеттік бақылаудың негізіне қажетті қағидаттар жүйесі қалануы тиіс, олар өз кезегінде, бір жағынан, құқық қағидаттарымен, екінші жағынан – мемлекеттік аппаратты ұйымдастыру және оның қызметі қағидаттарымен сабақтастық байланыста болуы тиіс; 2) бақылау қызметін реттейтін және бақылау іс-шараларын жүзеге асыру тәртібін айқындайтын нормативтік құқықтық актілердің және құқықтың қайнар көзі болып табылмайтын, бірақ сонымен бірге қолданыстағы заңнаманы түсіндіретін және нақтылайтын құқықтық прецеденттердің жиынтығын мемлекет функцияларын іске асыру тетігінің нормативтік-құқықтық құрамдас бөлігінде мемлекеттік бақылаудың көрінісі деп есептеген жөн; 3) бақылау мемлекет қызметінің кез келген кезеңдерінде мемлекет функцияларын жүзеге асырудың әрі құқықтық, әрі ұйымдық нысандарында делдал бола алады.

Тірек сөздер: мемлекеттік бақылау; жария билік; жүйе; функция, заңнама; басқару; заңдылық; өкілеттік; құзырет; тетік; қызмет, фактор.

Roman Sorokin, PhD in Law (Candidate of jurisprudence), Associate professor of administrative and criminal law department. Stolypin Volga Region Institute of Public Administration Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Saratov, Russian Federation: The state control in the modern world (comparative legal analysis).

The author of the article considers the state control through the structural components of the mechanism of the state functions realization. The author has compared foreign law experience and has discovered the models of state verification activities organization in the context of state functions realization. The issues of the balanced public administration and the effective mechanism of the state functions realization are becoming actual in the modern world. The effective realization of the control should promote the increase of the public confidence to the public authority institutions, unification and the increase of the degree of legality in public authorities' activity at the realization of certain state functions.

The purpose of the article is to provide a general theoretical characteristic of the place and role of state control in the modern world. *The scientific novelty* of the article is framed by conducting the comparative legal analysis of state control in the modern world, as an internal element of the mechanism of implementation of the functions of the state. When writing the article, various methods of studying state control were used, in particular: the method of comparison used in the consideration of various classifications of state control and the formal legal method used in the formulation of the basic concepts used in the study, the analysis of existing regulations. *The object* of the study is social relations related to the organization, implementation, and legal support of state control. *The subject* of the research is the general theoretical aspects of state control as an intra-system element of the mechanism of implementation of the functions of the state in the modern world.

Brief conclusion. 1) state control should be based on a system of necessary principles, which, in turn, should be correlated, on the one hand, with the principles of law, and on the other-with the principles of organization and activity of the state apparatus; 2) a set of normative legal acts that regulate control activities and determine the order of implementation of control measures, and legal precedents are not sources of law, but nevertheless explain and clarify current legislation should be considered as a manifestation of state control in the legal component of the mechanism of realization of state functions; 3) control can be carried out both through legal and organizational forms of implementation of state functions at all levels of the state.

Key words: state control, public authority, system, function, legislation, administration, legality, authority, competence, mechanism, activity, factor.

Библиография:

1. Волчкова Н.Н. Парламентский контроль в зарубежных странах // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. № 1-2.

2. Зинковский С.Б. Объекты высшего финансового контроля в Великобритании, Франции и ФРГ // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Юридические науки. 2000. № 1.

3. Каримова Г.Ю. Институт парламентского контроля в зарубежных странах // Вестник УЮИ. 2018. № 1 (79).
4. Клишас А. А. Особенности разрешения конституционно-правовых коллизий в рамках «европейской» и «американской» систем конституционного контроля // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 4 (32).
5. Кондрат Е.Н. Государственный финансовый контроль и финансовая безопасность России. Правовые аспекты: монография. М.: Юстицинформ, 2013.
6. Кононенко Д.Х. Осуществление парламентом контроля в государствах с республиканской формой правления // Юридическая наука. 2016. № 5.
7. Логинов Ю.М., Суркова О.Е. Совершенствование национальной системы финансового контроля на основе использования международного опыта // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2014. № 2 (112).
8. Малько А.В., Саломатин А.Ю. Сравнительное правоведение. М.: Норма, 2008.
9. Моняк С.Г. Организация государственного финансового контроля в зарубежных странах // Юристъ - Правоведъ. 2011. № 5 (48). – С.113-117.
10. Муратова Е.В. Пересмотр административных решений в Австралии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2015. № 4.
11. Соломатин А. Ю. Тенденции развития высших органов правосудия в условиях глобализации: компаративистский научный доклад. Пенза : Изд-во ПГУ, 2014.
12. Соломатина Е.А. Административные реформы в зарубежных странах // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 12. – С.141-144.
13. Сорокин Р.С. Контроль за склонением государственных и муниципальных служащих к совершению коррупционных правонарушений // Подготовка управленческих и партийных кадров: традиции и современность (К 90-летию открытия Комвуза в Саратове): сб. науч. трудов. Саратов: Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина. 2013. – С.98-100.
14. Тлембаева Ж.У. Зарубежный опыт организации парламентского контроля и вопросы совершенствования его правовых механизмов в Казахстане // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Т. 16. № 4.
15. Чепус А.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10 (59).
16. Якимова Е.М. Институт парламентских расследований в зарубежных странах: правовое регулирование и практика функционирования // Академический юридический журнал. 2013. № 1 (51).
17. Barber, Sotirios A. Welfare and the Constitution. Princeton. U. Pr., 2003.
18. Burgo y Marchan, Angel Martin del. La justicia como problema: el juez como administrador del Derecho. Barcelona: Bosch, 2001.
19. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch / hrsg. von Hans-Peter Schneider u. Wolfgang Zeh. Berlin; New York: De Gruyter, 1989. – 1924 с.

20. Sundquist, J. L. Constitutional Reform and Effective Government / J. L. Sundquist. Washington, 1986.

21. Конституция Австрии. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/austria/Austria8.htm

References (transliterated):

1. Volchkova N.N. Parliamentary control in foreign countries // Izvestia of the Tula state University. Economic and legal Sciences. 2015. No. 1-2.

2. Zinkovsky S.B. the objects of the highest financial control in the UK, France and Germany // Bulletin of the Russian University of friendship of peoples. Ser.: Legal science. 2000. No. 1.

3. Karimova G.Yu., the institution of parliamentary control in foreign countries // Bulletin of uyui MVD. 2018. No. 1 (79).

4. Klishas A.A. features of the constitutional-legal conflicts in the framework of the "European" and "American" systems of constitutional control // Vestnik St. Petersburg University of MIA of Russia. 2006. No. 4 (32).

5. Kondrat E.N. State financial control and financial security of Russia. Legal aspects: monograph. Moscow: Justicinform, 2013.

6. Kononenko D.H. the exercise of control by the Parliament in States with a Republican form of government. Yuridicheskaya Nauka. 2016. No. 5.

7. Loginov Yu.M., Surkova O.E. Improvement of the national system of financial control based on the use of international experience. Vestnik Samara state University of Economics. 2014. No. 2 (112).

8. Malko A.V., Salomatin A.Y. Comparative law. Moscow: Norma, 2008.

9. Monyak S.G. Organization of state financial control in foreign countries // Yurist-Pravoved. 2011. No. 5 (48). – Pp.113-117.

10. Muratova E.V. Review of administrative decisions in Australia // Bulletin of the Russian University of friendship of peoples. Series: Legal Sciences. 2015. No. 4.

11. Solomatin A.Yu. Trends in the development of higher bodies of justice in the context of globalization: comparative scientific report. Penza: PSU Publishing house, 2014.

12. Solomatina E.A. Administrative reforms in foreign countries // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia. 2013. No. 12. – Pp.141-144.

13. Sorokin R. S. Control over the inclination of state and municipal employees to commit corruption offenses // Preparation of administrative and party personnel: traditions and modernity (To the 90th anniversary of the opening of the Komvuz in Saratov): sat. nauch. labours'. – Saratov: Stolypin Volga Institute of management. P.A. Stolypina, 2013. – Pp. 98-100.

14. Tleubaeva J.U. Foreign experience of the parliamentary control and issues of improving its legal framework in Kazakhstan // Scientific Yearbook of the Institute of philosophy and law Ural branch of the Russian Academy of Sciences. 2016. Vol. 16, No. 4.

15. Chepus A.V. Constitutional and legal responsibility of Executive power in Russia and European countries // Actual problems of Russian law 2015. No. 10 (59).

16. Yakimova E.M. Institute of parliamentary investigations in foreign countries: legal regulation and practice of functioning // Academic journal of law. 2013. No. 1 (51).

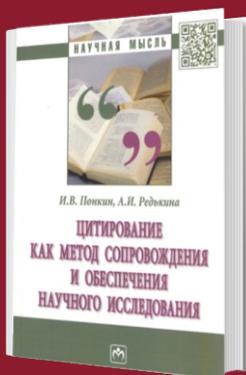
17. Barber, Sotirios A. Welfare and the Constitution. Princeton. U. Pr., 2003.

18. Burgo y Marchan, Angel Martin del. La justicia como problema: el juez como administrador del Derecho. Barcelona: Bosch, 2001.

19. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch / hrsg. von Hans-Peter Schneider u. Wolfgang Zeh. Berlin; New York: De Gruyter, 1989. – 1924 с.

20. Sundquist, J. L. Constitutional Reform and Effective Government / J. L. Sundquist. Washington, 1986.

21. Конституция Австрии. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/austria/Austria8.htm



НОВЫЕ КНИГИ

Понкин И.В., Редкина А.И. Цитирование как метод сопровождения и обеспечения научного исследования: монография. М.: ИНФРА-М, 2020. – 86 с. (Научная мысль). – www.dx.doi.org/10.12737/10.12737/monography_5bffa313ab70b9.99378392.

ISBN 978-5-16-014750-5 (print); ISBN 978-5-16-107420-6 (online)

Настоящее издание посвящено цитированию как методу сопровождения и обеспечения научного исследования, в частности в юридической науке. Объяснены понятия «цитата» и «цитирование», «упоминание» и «отсылка». Показано общее значение цитирования (а равно использования отсылок и упоминаний) для науки, раскрыты референтные темы юридические аспекты. Описаны функционально-целевая нагрузка цитирования, использования упоминаний и отсылок и правила добросовестного цитирования (fair citation). Авторы обращаются к вопросам о мере надлежащего и допустимого в пределах объема цитирования, о понимании и мере надлежащего и допустимого в повторном (неоднократном) партикулярном использовании автором своих авторских научных текстов и самоцитировании, в републикации автором своего ранее опубликованного целостного научного произведения. Исследованы дефекты цитирования, их предпосылки и причины, негативные последствия. Исследованы и объяснены значение и особенности цитирования в юридической науке. Для студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей, научных работников, а также всех интересующихся вопросами цитирования в научных работах.