

**DOI:10.26104/NNTIK.2022.29.84.050**

*Утесинов К.М.*

**МАМЛЕКЕТТИК КОНТРОЛДУН АЙРЫМ ТЕОРИЯЛЫК АСПЕКТИЛЕРИ ЖӨНҮНДӨ: САЛЫШТЫРМАЛУУ САЯСИЙ ТАЛДОО**

*Утесинов К.М.*

**О НЕКОТОРЫХ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ АСПЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

*K. Utesinov*

**ON SOME THEORETICAL ASPECTS OF STATE CONTROL: COMPARATIVE POLITICAL SCIENCE ANALYSIS**

УДК: 342.07.5:97

Макалада Казакстан Республикасында жана Кыргыз Республикасында мамлекеттик контролду орнотуу процессине илимий-теориялык сереп салынып, азыркы реалдуулукка адекваттуу мамлекеттик контрол системасынын фундаменталдык концепциясын иштеп чыгуу зарылчылыгы баса белгиленет. Мамлекеттин контролдоо ишмердүүлүгүнүн ролу көрсөтүлөт, ал уюштуруу принциптери менен байланышып, Казакстан Республикасында жана Кыргыз Республикасындагы укуктук жана социалдык системалардын туруктуулугун камсыз кылууга мүмкүндүк берүүчү феномен катары анын маңызын ортого салат. Парламенттик же президенттик көзөмөл көзөмөлдөөчү органдардын, мисалы, саламаттыкты сактоо жана билим берүү тармагындагы контролдоо ыкмаларына туура келбейт. Бул жагдайларда жалпы нерсе башкаруу функциясынын маңызы болуп саналат. Демек, Казакстан Республикасында жана Кыргыз Республикасында контролдук иш-аракеттерди калыптандыруу үчүн контролдук ишмердүүлүктү жалпы принциптерге негизделген структуралык системага байланыштыруу аркылуу биримдикти өнүктүрүү зарыл, бул башкаруу органдарынын бирдиктүүлүгүнө алып келет деп болжолдоого болот. терминологиялык база. Ошентип, контролдоо жана көзөмөлдөө, калыптанган теориялык концепциялар болгон учурда дагы эле мыйзамдык массивде карама-каршылыктарга ээ.

**Негизги сөздөр:** Конституция, система, башкаруу, контролдоо, укуктук иш-аракеттин формасы, бийлик органдары, мамлекеттик контролдуун түшүнүгү.

В статье предпринят научно-теоретический обзор процесса становления государственного контроля в Республике Казахстан и Кыргызской Республике, подчеркивается потребность в разработке фундаментальной концепции системы государственного контроля, адекватной текущим реалиям. Указывается роль контрольной деятельности государства, которая коррелирует с организующими началами, опосредующими его суть, как явления, позволяя обеспечить стабильность правовой и социальной системам в Республике Казахстан и Кыргызской Республике. Контроль парламентский либо президентский не корреспондирует методам контроля органами надзора, к примеру, в сфере здравоохранения, образования. Общее в указанных обстоятельствах - в сути функции контроля. Следовательно, можно полагать, что для формирования контрольной деятельности в Республике Казахстан и Кыргызской Республике необходимо выработать единство, увязав контрольную деятельность в структурированную систему, на базе общих принципов, что обусловит унификацию терминологической базы. Так, контроль и надзор при наличии устоявшихся теоретических концепций, все еще имеют колли-

зии в законодательном массиве.

**Ключевые слова:** Конституция, система, управление, контроль, форма юридической деятельности, органы власти, концепция государственного контроля.

The article undertakes a scientific and theoretical review of the process of establishing state control in the Republic of Kazakhstan and the Kyrgyz Republic, emphasizing the need to develop a fundamental concept of the state control system that is adequate to current realities. The role of the control activity of the state is indicated, which correlates with the organizing principles that mediate its essence as a phenomenon, allowing to ensure the stability of the legal and social systems in the Republic of Kazakhstan and the Kyrgyz Republic. Parliamentary or presidential control does not correspond to the methods of control by supervisory authorities, for example, in the field of healthcare and education. What is common in these circumstances is the essence of the control function. Therefore, it can be assumed that in order to form control activities in the Republic of Kazakhstan and the Kyrgyz Republic, it is necessary to develop unity by linking control activities into a structured system based on general principles, which will lead to the unification of the terminology base. Thus, control and supervision, in the presence of well-established theoretical concepts, still have conflicts in the legislative array.

**Key words:** Constitution, system, management, control, form of legal activity, authorities, concept of state control.

Процесс совершенствования контрольной деятельности актуален в информационном обществе, поскольку отношения государства и социума приобретают новые формы в механизме взаимного контроля. В построении госаппарата на текущий момент особо актуализируется процесс дальнейшей институционализации государственной контрольной власти. Нами предпринят анализ государственного контроля в Республике Казахстан и Кыргызской Республике в сравнительном ключе для уяснения ряда теоретических положений через призму политологической науки.

Научно-теоретический подход к государственной контрольной деятельности, как функции управления позволит упорядочить нормативно-правовой массив, устранив терминологические разночтения понятий «контроль» и «надзор», что также устранил неточности концептуального формата в компетенции, функционале контрольных органов в Республике Казахстан и Кыргызской Республике.

Так, в рамках формата структуры устанавливается порядок взаимодействия различных форм контроля на всех уровнях. Иначе говоря, на текущий момент актуализируется вопрос фундаментальной концепции системы госконтроля в Республике Казахстан и Кыргызской Республике.

В процессе исследования указанного круга проблем, было обращено внимание на достижения ученых, которые в различных контекстах анализировали эту сферу. В этом ряду исследования С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, Д.А. Керимова, О.Е. Кутафина, А.В. Малько, М.Н. Марченко, В.С. Нерсисянца, Ю.А. Тихомирова и др. Также огромное теоретико-методологическое понимание было сформировано посредством обращения к работам, посвященным вопросам государственного контроля и надзора Л.В. Акопова, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, В.П. Беляева, К.С. Вельского, Г.А. Гаджиева, А.А. Джагаряна, А.З. Завалунова, Ю.М. Козлова, Е.А. Маштаковой, А.Ф. Ноздрачева, Н.Д. Погосьяна, И.А. Скларова, Ю.Н. Старилова, Н.Ю. Хаманевой, В.Е. Чиркина, В.А. Юсупова и др.

Целесообразно признать, что анализ госконтроля с учетом современных новаций в госаппарате в условиях цифровизации технологий информационного общества, в целом проводился фрагментарно, что также актуализирует разработку и дальнейший анализ указанного круга проблем.

Безусловно, роль контрольной деятельности государства коррелирует с организующими началами, опосредующими суть контроля как явления, позволяя обеспечить стабильность правовой и социальной системам.

Необходимо признать, что новации нормативно-правового свойства, имевшие место в последние годы, как в целом в СНГ, так и в РК и КР, можно четко дифференцировать. Так, предприняты попытки по организационному обособлению форм взаимоконтроля ветвей власти. Другим вектором модернизации системы госконтроля стали аспекты, регулирующие порядок осуществления контроля в различных сферах жизни: транспорта, медицины, связи, энергетики. Так, после внесения новаций в Конституцию КР 2010 и 2016 гг. [1], в результате проведенной конституционной реформы, система органов власти была оптимизирована, что в первую очередь, отразилось на системе органов исполнительной власти по осуществлению функций контроля в Кыргызской Республике.

Аналогичные новации, коснувшиеся вопросов государственного контроля в Республике Казахстан, нашли отражение в Конституции Республики Казахстан [2], текущей нормативно-правовой базе и предстоящей конституционной реформе. Также контрольные функции органов власти подверглись регулированию посредством административной регламента-

ции в виде регламентов. В условиях усиления роли информационного пространства, суть контроля существенно трансформировалась в силу объективных обстоятельств быстроменяющегося мира.

Казахстан и Кыргызстан, осознавая потребности дигитализации, активно внедряет программу «Информационное общество», здесь речь идет о так называемом «электронном правительстве» (E-Government), подразумевая поддержку при помощи информационных технологий деятельности власти, иных органов, что заметно упрощает реализацию всех конституционных прав граждан в Республике Казахстан и Кыргызской Республике.

Следует признать и положительные аспекты эффективности контрольной деятельности. Так, практика выявляет множество проблем, к примеру, это отсутствие теоретически обоснованной позиции относительно организационной конструкции контрольной деятельности государства. К примеру, советский и российский автор Ноздрачев А.Ф. утверждает, что «внимания требуют вопросы теоретических основ контроля, имеющих целью развитие экономики; координации контрольной деятельности и оптимизации госуправления» [3, с. 18].

Детализируем ряд аспектов. Так, проблемы госконтроля рассматриваются в современной науке с разных позиций и транслируются:

- как деятельность органов власти. Указанный подход, по сути, отождествляет контроль и надзор.
- контроль от имени государства рассматривается масштабно и присущ органам госвласти, что актуализирует полемику обособления самостоятельной контрольной ветви власти.

Указанные подходы имеют множество точек соприкосновения в науке права и политологии и коррелируют с вопросом оптимизации механизма госконтроля. Здесь нами рассматриваются политологические аспекты, которые непосредственно затрагивают сферу госуправления в анализируемых нами государствах.

Логично признать, что контроль парламентский либо президентский не корреспондирует методам контроля органами надзора, к примеру, в сфере здравоохранения, образования. Общее в указанных обстоятельствах - в сути функции контроля. Следовательно, можно полагать, что для формирования контрольной деятельности в Республике Казахстан и Кыргызской Республике необходимо выработать единство, увязав контрольную деятельность в структурированную систему, на базе общих принципов, что обусловит унификацию терминологической базы. Так, контроль и надзор при наличии устоявшихся теоретических концепций, все еще имеют коллизии в законодательном массиве.

Единство контрольной деятельности способст-

вует дифференциации формы контроля, чтобы стать фундаментом разработки унифицированных методов контроля в рамках соответствующей ветви власти. И более того, минимизирует дублирование контрольных функций в госаппарате. Анализируя его с позиций теоретической направленности, уже адаптировано множество понятий деятельности госорганов. Вместе с тем, для уяснения контрольной деятельности все еще не в полном объеме проведена систематизация понятий, сути форм, функций, целей, задач, механизма, видов, источников регулирования госконтроля, как в Республике Казахстан, так и в Кыргызской Республике.

Так, понятие «Контроль» (в переводе с французского языка буквально означает - список, ведущийся в двух экземплярах) предстает как функция системы управления.

Государственный контроль, как указано в Большом энциклопедическом словаре - форма осуществления госвласти, обеспечивающая соблюдение законов и других НПА [4, с. 416]. Итак, контроль – проверка, наблюдение, сверка, поскольку посредством контроля достигается функционирование подконтрольной системы. Безусловно, контроль универсален и обладает различным содержанием.

Беляев В.П. по данному поводу полагает, «что необходимость регулирования отношений возникает с момента организации государства как системы управления, тех групп, которые приняли на себя это управление. В связи с регламентацией жизни появляется потребность в исполнении предписаний» [5, с. 62]. Следовательно, контроль, обладая объективными условиями возникновения коррелирует с возникновением государства.

Стоит признать, что ряд авторов имеет сходные взгляды, что в государствах-полисах Древней Греции и Рима контроль существовал организационно, как самостоятельный институт государственного управления.

Если анализировать парадигму развития госконтроля, то также следует признать значимость советского периода, ознаменовавшие попытку введения принципов управления и осуществления контрольной деятельности, которая явилась механизмом обеспечения соблюдения дисциплины, эффективности народно-хозяйственного комплекса СССР.

Отметим предысторию возникновения указанного института. Так, 14 ноября 1917 г. ВЦИК и СНК Декретом ввели в действие Положение о рабочем контроле, в соответствии с которым Советам предоставлялось право принимать НПА о контроле с конкретизацией прав и обязанностей функционала контрольных органов на местах. Так, к их компетенции были отнесены:

- проверка документов предприятий о наличии сырья и продуктов;

- денежных средств, их использования и расходов;

- контроля производственных вопросов,
- регламентации рабочего времени.

Контрольная деятельность была возложена на представительные органы - Советы на базе Декрета «О полноте власти Советов», как единственных органов власти в государстве».

Многими авторами советского периода отмечалось, что попытка замены госконтроля общественным, имела незавершенные формы. Также стоит признать, что двойное подчинение народного контроля множеству госорганов означало, что это, по своей типологической сути - госконтроль.

Контрольная деятельность на текущем этапе также стала предметом научного анализа, но уже в рамках отдельных независимых государств. Вместе с тем, логично признать, что сущность государства, как итога антагонизмов, заметно усиливает проверки, корректировки посредством специально созданных госинститутов. В то же время принципы, задачи контроля могут быть многообразны и зависят от формы правления, режима, формы государства и развития социума в целом.

Сущность контроля, также, как и суть государства едины и опосредуются содержанием, функциями, признаками, так необходимыми для того, чтобы обеспечить бесперебойность и преемственность осуществляемой внутренней политики в Республике Казахстан и Кыргызской Республике.

Целесообразно упомянуть о применении государственного принуждения в процессе контрольной деятельности, что, по сути, говорит о властном характере контроля. Помимо указанного выше, логично признать контроль - стадией управления. По мнению Беляева В.П., контроль «превалирует на заключительной стадии, когда есть результаты, чтобы соотнести выполненное с целью...» [5, с. 62].

Контрольная деятельность присуща органам госаппарата, следовательно, говоря о контроле, логично подразумевать деятельность, выходящую за пределы деятельности органов исполнительной власти. В указанной связи возникает ряд сложностей в формулировании общепринятой дефиниции «контроля».

К примеру, Маштакова Е.А. сформулировала определение, согласно которому: «Госконтроль – это особая функция государства, выражающаяся в деятельности госорганов, направленной на анализ информации, на установление нарушений от предписаний, а также устранении нарушений в целях охраны прав и свобод, конституционного строя, обеспечения режима законности» [6, с. 34].

Беляев В.П. в обосновании своей позиции полагает, что «контроль – это форма деятельности, при которой управомоченные органы для получения значи-

мых результатов осуществляют сбор информации о выполнении предписаний, соблюдении требований и предупреждают нарушения для обеспечения охраны интересов социума, защиты прав и свобод» [5, с. 63].

Стариков Ю.Н., утверждает, что, являясь функцией управления, контроль представляет собой «установление соответствия состояния системы государственного управления и ее структуры стандарту, это результат функционирования госорганов, а также действий субъектов управления; установление соотношения намечаемого и сделанного в системе государственного управления».

Другой исследователь Баранов М.Л. полагает, что суть контроля «предполагает квалифицированное наблюдение за деятельностью госорганов, которые должны соответствовать предписаниям, и обеспечивать выполнение ими функций» [7, с. 61].

Придерживаясь методологической посылки о том, что суть контроля – это проверка соответствия результатов заданным параметрам» можно поддержать мнение Петрова А.В., что «суть контроля – это деятельность государства, направленная на наблюдение, анализ информации; установление норм и целей; требований по устранению недостатков в управлении».

Завалунов А.З. утверждает, что «суть госконтроля – это соответствие деятельности подконтрольного объекта предписаниям, которые объект получил от управляющего органа» [8, с. 26]. Так, обобщение позиций относительно госконтроля – это понимание социальной роли указанной формы деятельности в процессе отправления власти.

Бесспорно, что суть госконтроля – это установление соответствия деятельности подконтрольных объектов требованиям законодательства, осуществляемое органами власти.

В целях унификации имеющихся знаний на основе обобщения научных позиций, целесообразно определить и выделить свойства-характеристики.

Государственная контрольная деятельность осуществляется во всех областях жизнедеятельности. Контрольные механизмы, как правило, свойственны административно-политической сфере для обеспечения качества осуществления госвласти и государственного управления.

как и хозяйственно-экономической, социально-культурной и иным сферам жизнедеятельности казахстанского и кыргызстанского социума.

**Объекты контроля:**

- частные субъекты;
- государственно-властные публичные органы.

Государственная контрольная деятельность, по сути, опосредуется деятельностью специально уполномоченных госорганов в пределах их компетенции, в нормативно урегулированных формах, с использованием требований для адресатов контрольной деятельности.

Контроль – это вид деятельности, имеющий в своем составе совокупность элементов, а именно: системы общих и специальных субъектов, подконтрольных объектов; правовых регуляторов; форм и методов воздействия.

Таким образом, в представленном научно-теоретическом обзоре можно сделать несколько основополагающих выводов:

- Контрольная деятельность состоит из системы общих и специальных субъектов, подконтрольных объектов, опосредованных юридическим и материальным наполнением (права и обязанности, формы и методы).

- При осуществлении государственного управления, контроль предстает в качестве управленческой стадии и вбирает в себя несколько элементов.

- Актуализирован поиск концептуальной, оптимальной системы государственного контроля в РК и КР, в свете прошедшей конституционной реформы в КР и предстоящей конституционной реформы в РК.

**Литература:**

1. Конституция КР (В ред. 2021 г.). [Эл. ресурс: URL <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>].
2. Конституция РК [Эл. ресурс: URL <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>].
3. Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и проблемы. - М., 2014. - № 6. - С. 18.
4. Большой энциклопедический словарь. - СПб., 2014.-С. 416.
5. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юрид. Деятельности: Дисс ... докт. юрид. н. - Саратов, 2006. - С. 62 - 95.
6. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы контроля в РФ: Дисс...канд. юрид. наук. – Ростов, 2000. - С. 34.
7. Баранов М.Л. Содержание госконтроля как вида управления. - М., 2015. - С. 61 - 65.
8. Завалунов А.З. Правовые основы госконтроля в сфере исполнительной власти: Дисс...канд. юрид. н. - М., 2009. - С. 26-28.