УДК 340

Мазуренко А.П.[1]
Колесник С.А.[2]

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФОРМ И МЕТОДОВ КОНТРОЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В ХОДЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. В статье отмечается, что контроль и ответственность не являются самоцелью, они представляют собой инструмент повышения значимости органов власти, укрепления их престижа в глазах населения как страны, так и ее отдельных регионов, повышения доверия населения к публичной власти в целом. Целью совершенствования контроля деятельности органов власти и управления в ходе процессов децентрализации государственной власти в современной России является повышение доверия к органам власти и управления, а также повышение качества жизни населения России. На сегодняшний день остается целый комплекс нерешенных проблем в области организации контроля деятельности органов власти и управления. Для их разрешения необходим системный и планомерный подход при четком следовании предложенным принципам и направлениям совершенствования контроля.

Ключевые слова: государственная власть, Президент, децентрализация, предметы совместного ведения, полномочия, контроль, недопустимость, полноценный федерализм.

Mazurenko A.
Kolesnik S.

IMPROVEMENT OF FORMS AND METHODS OF CONTROL OF THE AUTHORITIES AND ADMINISTRATION ACTIVITY IN A DECENTRALIZATION PROCESS OF STATE POWER IN MODERN RUSSIA

Abstract. The paper notes that control and responsibility are not an end in themselves, they represent an instrument for increasing the importance of the authorities, strengthening their prestige in the eyes of the population both in the whole country and in its individual regions, as well as an instrument for increasing public credibility of the authorities in general. The goal of improving control over the authorities and administration activity in the process of decentralization of state power in modern Russia is to increase credibility of the authorities, as well as to improve the quality of life of the population of Russia. Nowadays there is a whole range of unresolved problems in the field of control over the authorities and administration activity. A systematic approach is needed to solve them as well as strict adherence to the proposed principles and directions for control improving.

Keywords: state power, President, decentralization, subjects of joint authority, powers, control, inadmissibility, full-fledged federalism.

---

[1] *Мазуренко Андрей Петрович*, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры правового обеспечения деятельности органов власти, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: decanpetrovich@mail.ru; т. 8-962-741-26-26

Andrey Mazurenko, Doctor of Law, Professor, Department for Legal Support of Authorities Activity, North Caucasus Institute, branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: decanpetrovich@mail.ru; t. 8-962-741-26-26

[2] *Колесник Сергей Александрович*, аспирант Северо-Кавказского федерального университета, г. Ставрополь; заведующий приемной комиссией Северо-Кавказского института (филиала) АНО ВО МГЭУ, e-mail: kolesnikmw26@yandex.ru; т. 8-938-306-60-40

Sergey Kolesnik, Postgraduate Student, North Caucasus Federal University, Stavropol, head of the admission committee of the North Caucasus Institute (branch) of the MHEU, e-mail: kolesnikmw26@yandex.ru; t. 8-938-306-60-40

Правовая политика децентрализации государственной власти в федеративном государстве в немалой степени обусловлена преобладанием в системе контроля за органами государственной власти субъектов федерации общественного контроля над государственным.

В Российской Федерации контроль органов государственной власти субъектов осуществляет множество государственных структур. Весьма широки в данной области полномочия органов прокуратуры, которые осуществляют «надзор за исполнением законов... представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации..., а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов».

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе: требовать от должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона (статья 22 Федерального закона «О прокуратуре»).

Следует отметить, что в некоторых странах, например, в Соединенных Штатах, прокуратура организационно входит в Министерство Юстиции. Однако есть и такие демократические страны, например, Италия, Испания, в которых прокуратура включена в судебную систему. В этих странах органы прокуратуры функционируют при судах всех уровней. Однако ни в одной из демократических стран прокуратура не наделена статусом отдельного, никем не контролируемого органа.

Учитывая значительный объем полномочий прокуратуры, не отнесенной законодателем ни к исполнительной, ни к судебной ветви власти, можно предположить, что при таком разграничении судебные и исполнительные органы власти Российской Федерации существенно ограничены в контрольных правах в отношении органов государственной власти российских регионов. Вместе с тем, анализ законодательной базы показывает обратную картину.

Так, органом конституционного контроля является Конституционный Суд Российской Федерации, который, в частности, разрешает дела о соответствии Конституции России:

– конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

– договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет контроль деятельности федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Министерство юстиции Российской Федерации в соответствии с возложенными на него полномочиями «проводит юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам; осуществляет государственный учет нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

Дополнительные сложности во взаимоотношениях между федеральными и регио-

нальными органами власти возникли после реализации Президентом Российской Федерации инициативы по преобразованию института полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Основными задачами полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе являются:

– организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;

– организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

– представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений и др.

Таким образом, полномочные представители Президента в федеральных округах обладают такими правами и обязанностями, которые позволяют с уверенностью говорить о наделении их контрольно-распорядительными функциями.

Следует отметить, что сама идея создания в России федеральных округов как территориальных подразделений федеральной власти не нова. По утверждению Н.Ю. Замятиной, проект создания федеральных округов был разработан еще в 1995 году.

Тогда «исходной посылкой проекта было положение, согласно которому структура властного пространства России разительно отличается от идеальной структуры властного пространства федеративной страны, что может затруднить формирование в России полноценного федерализма. Соответственно, цель создания федеральных округов определялась как приближение структуры властного пространства России к идеальной федеративной модели».

Согласно проекту тех лет «центры федеральных округов должны были быть расположены в городах, не являющихся центрами субъектов ... предполагавшаяся схема федеральных округов должна была оказывать непосредственное влияние на соблюдение принципа разделения властей де-факто: территориальная удаленность резиденций регионального руководителя и представителя Президента несколько снижает возможность для неформального давления одного из них на другого».

К сожалению, утвержденная Указом Президента система федеральных округов направлена лишь на укрепление федеральных органов власти и не содержит структурных механизмов предупреждения нежелательных аспектов введения федеральных округов.

Что же касается общественного контроля, то анализ законодательства и практики его реализации показывает, что в Российской Федерации он находится в стадии становления. Со стороны законодателя отсутствует системный фундаментальный подход к регулированию данной сферы общественных отношений. Ни в одном законе не содержится определения термина «общественный контроль». Нормы об общественном контроле содержатся в отдельных, как правило, не связанных между собой концептуально и системно нормативных правовых актах и редко предусматривают конкретный механизм реализации.

Так, в статье 72 Земельного кодекса Российской Федерации указывается, что общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти, предусмотренными указанным Кодексом, решений, затрагивающих предусмотренные права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель.

В соответствии со статьей 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации «на сновании и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации,

общественные объединения могут осуществлять контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания».

Несколько раз термин «общественный контроль» упоминается в Трудовом кодексе Российской Федерации, однако составить по этим отрывочным упоминаниям целостное представление о формах и методах общественного контроля в сфере трудовых отношений не представляется возможным.

В достаточной мере в настоящее время отношения в сфере осуществления общественного контроля урегулированы только в Федеральном законе от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», где в статье 26 устанавливаются цели деятельности, формы и методы осуществления общественного контроля за соблюдением санитарных и иных правил содержания земель общего пользования, садовых, огородных и дачных земельных участков и прилегающих к ним территорий, обеспечения выполнения правил пожарной безопасности при эксплуатации печей, электросетей, электроустановок, средств пожаротушения, а также в целях охраны памятников и объектов природы, истории и культуры.

Кроме того, содержательные положения об общественном контроле есть в Федеральных законах «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» и некоторых других законах.

Как показывает практика, формы осуществления общественного контроля за органами государственной власти субъектов Российской Федерации весьма разнообразны и зависят от сферы контроля: инициативные группы граждан, попечительские советы, различные комиссии и т.п.

Особой формой общественного контроля является Общественная палата Российской Федерации, образованная в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года «Об Общественной палате Российской Федерации», одной из целей деятельности которой является осуществление общественного контроля за деятельностью ... органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Особенностью данного органа общественного контроля является то, что ведущая роль в ее формировании отдана Президенту Российской Федерации, то есть главе государства. На наш взгляд, подобный подход к формированию органа общественного контроля сложно признать демократичным.

Вместе с тем, следует отметить, что общественный контроль, помимо слабого законодательного регулирования, испытывает трудности и в практике применения. Безынициативность граждан Российской Федерации как в отношении участия в контрольной деятельности, так и в стремлении к децентрализации государственной власти обусловлена отрицательным влиянием психологии и многовековых традиций унитаристского мышления.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что в Российской Федерации в сфере контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации над общественной формой контроля преобладает государственный контроль, осуществляемый органами прокуратуры, судебными и исполнительными органами государственной власти.

Общественный контроль деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации следует признать находящемся в стадии становлении. Представляется, что организационно-законодательное обеспечение общественный контроля нуждается в совершенствовании в целях превращения его в эффективный институт гражданского общества и, соответственно, создания необходимого условия для полноценной децентрализации государственной власти в Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод, что правовая политика децентрализации государственной власти в Российской Федерации находится лишь в стадии становления, при этом, если правовую базу децентрализации государственной власти можно считать в недостаточной мере, но все же сформированной, то организационные мероприятия по децент-

рализации государственной власти в нашей стране, практически не проводятся. Кроме того, существуют значительные проблемы в развитии таких составляющих механизм децентрализации, как ресурсное обеспечение и контроль.

Как указывают специалисты, для Российского государства проблема «ухода от децентрализации» во многом предстает как борьба «с ложными мишенями», в особенности, когда речь заходит об изменении ее административно-территориального деления – «губернизации» республик или «республиканизации» краев и областей.

В этой связи можно согласиться со специалистами, которые указывают, что политико-правовые коллизии, которые возникают между Центром и субъектами Российской Федерации, порождены не федерализмом как формой государственного устройства, а вытекают из несовершенства механизма децентрализации, прежде всего, в сфере разграничения полномочий. Среди причин возникающих проблем – излишняя регламентация деятельности органов государственной власти субъектов Федерации федеральным законодательством; несовершенство модели бюджетного федерализма; перегруженность Центра несвойственными ему функциями; практикуемое вмешательство Центра в компетенцию органов государственной власти субъектов; различия в темпах развития федерального законодательства и законодательства отдельных субъектов Федерации.

Итак, будучи длительным и сложным процессом, правовая политика децентрализации государственной власти должна осуществляться поэтапно, чтобы политическая система общества не теряла своей управляемости и стабильности. При этом в демократизации государственного управления должен быть задействован весь механизм децентрализации, включая правовую основу, организационные мероприятия, контроль и ресурсное обеспечение.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» № 1-ФКЗ от 21 июля 1994 г. (в ред. от 5 апреля 2005 г.) / «Российская газета» № 138 от 23 июля 1994 г.; «Российская газета» № 29 от 10 февраля 2001 г.; «Российская газета» № 247 от 20 декабря 2001 г.; «Российская газета» № 12 от 9 июня 2004 г.; «Российская газета» № 73 от 9 апреля 2005 г.
2. Указ Президента Российской Федерации № 1313 от 13 октября 2004 г. (в ред. от 28 октября 2005 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» / «Российская газета» № 230 от 19 октября 2004 г.
3. Земельный кодекс Российской Федерации № 136-ФЭ от 25 октября 2001 г. (в ред. от 22 июля 2005 г.) / «Российская газета» № 211-212 от 30 октября 2001 г.; «Российская газета» № 126 от 1 июля 2003 г.; «Российская газета» № 290 от 30 декабря 2004 г.; «Российская газета» № 290, от 30 декабря 2004 г.; «Российская газета» № 162, от 27 июля 2005 г.
4. Мухаметшин Ф. Федерализм в России: состояние и перспективы развития // Казанский федералист. 2012. № 1. С. 8.
5. Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Казань, 2016. С. 7.