УДК 352

Трубицын А.В.

Специфика контрольно-регулирующей деятельности российской власти в сфере муниципального управления

В статье рассматриваются вопросы контрольно-регулирующей деятельности российской власти в сфере муниципального управления.

Ключевые слова: муниципальное управление, государственный контроль, финансовый, административный, общественный контроль.

Актуальность темы статьи обусловлена необходимостью дальнейшей институализации контрольных функций органов власти на муниципальном уровне, без чего невозможно повышения влияния органов местного самоуправления на эффективность социально-экономического развития территорий.

Посткризисная ситуация в России предъявляет возрастающие требования к государственной и муниципальной власти, ориентированные на эффективное исполнение их функций, в том числе и контрольно-регулирующих.

Контрольно-регулирующая функция реализуется, как правило, муниципальными органами, их малочисленным аппаратом, от профессионализма и нравственности которого во многом зависит целенаправленность и эффективность местного самоуправления. В процессе осуществления контроля оценивается деятельность подконтрольных объектов, ее законность, соответствие заданным параметрам и целям, а также определяются меры по устранению нарушений и предлагаются санкции.

Контрольная функция является неотъемлемым правом и обязанностью муниципальных органов и служит реализации принципов верховенства закона, разделения властей и др. В то же время, функциональное предназначение контроля позволяет координировать деятельность в рамках каждой функции органов МСУ.

К настоящему времени еще не выработан единый перечень видов муниципального контроля, не четко определены границы контрольных действий государственных и муниципальных органов на территории муниципального образования.

Роль органов МСУ в осуществлении лесного контроля и надзора за использованием земель поселений и городских округов определены Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Другими федеральными законами органам МСУ определены границы их контрольных действий в сфере использования и сохранности жилищного фонда, соблюдения законодательства в области розничной продажи алкогольной и табачной продукции, сохранности автомобильных дорог местного значения, использования и охраны недр при добыче полезных ископаемых и др.

Более широкий круг контрольных полномочий органов МСУ определяется региональными органами государственной власти и органами МСУ самостоятельно в рамках своих полномочий.

Контрольные функции в муниципальном образовании (МО) осуществляют:

- контрольный орган местного самоуправления – контролирует процессы составления и исполнения местного бюджета. В некоторых МО ему вменяется контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

- все остальные контрольные действия осуществляют соответствующие органы местного самоуправления, а контрольный орган контролирует, чтобы эти действия не противоречили законодательству.
- в некоторых муниципальных образованиях контрольные функции исполняются муниципальными учреждениями (МУ). Например, жилищная инспекция (Ростов-на-Дону), «Административно-техническая инспекция» (г.Майкоп), Управление по имуществу и земельным отношениям (г.Горно-Алтайск) и др.;

Органы МСУ и муниципальные учреждения могут контролировать выполнение лишь тех требований, которые установлены актами муниципалитетов.
- кроме того на территории муниципального образования осуществляется контроль государственными органами (федеральными и региональными);
- важную роль играет общественный контроль.

Наиболее сложная и ответственная часть контрольной деятельности в муниципальном образовании – это анализ соблюдения расходных статей бюджета, правильное проведение процедуры разработки и принятия данного бюджета, а также использование различных материальных объектов, являющихся собственностью муниципалитета.

Результаты, полученные контролирующим органом в ходе многочисленных проверок, должны обязательно подвергаться гласности и публиковаться в местных периодических изданиях.

Как уже отмечалось, наиболее важной частью контрольной деятельности в МО является соблюдение законности при разработке и реализации местного бюджета, т.е. финансовый контроль. В.Е. Кузнеченкова отмечает, что «особую значимость государственный и муниципальный финансовый контроль приобретает в период проведения социально-экономических реформ и реализации антикризисной программы Правительства РФ. Принятие Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" стимулировало процесс реформирования местного самоуправления, и, как следствие, именно муниципальный финансовый контроль приобрел особую актуальность и практическую значимость, что определяет необходимость разработки новых подходов к развитию системы муниципального финансового контроля и оценки его эффективности» [1].

В настоящее время существует ряд определенных сложностей с организацией эффективного государственного финансового контроля на региональном и местном уровне, что обусловлено следующими факторами:

- слабостью федерального и регионального законодательства, в первую очередь - непроработанностью нормативно-правовой базы обеспечения финансового контроля на региональном и муниципальном уровне;

- хаотичной системой реализации контрольных мероприятий, которая заключается в выборочности объекта контроля, что порождает бесконтрольность одних учреждений и чрезмерную привередливость контролирующих инстанций к другим учреждениям;

- недостаточной развитостью практики взаимодействия различных контролирующих органов государственной, региональной и муниципальной власти и управления;

- слабостью и неэффективностью территориальных подразделений государственных и региональных органов исполнительной и законодательной власти, ответственных за осуществление мероприятий финансового контроля на региональном и муниципальном уровне.

Данные недостатки в контрольно-регулирующей деятельности органов региональной и муниципальной власти и управления могут приводить к серьезным нарушениям в процессе осуществления административными органами контролирующих и регулирующих функций. «Региональный анализ в 2012 году позволил выявить ряд контрольных полномочий, осуществляемых без достаточных оснований, заложенных в федеральных нормативных правовых актах. По сути, осуществление таких видов контроля является незаконным, отмечают в Министерстве экономического развития РФ. Так, в регионах обнаружено семь видов незаконного контроля, которые вообще не упомянуты в федеральном законодательстве» [2].

Между тем, финансовый контроль представляет собой одно из ключевых направлений регулирующей и контролирующей деятельности власти на региональном уровне. Исследователи определяют «региональный финансовый контроль как деятельность системы органов внешнего финансового контроля на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, уполномоченных законодательной (представительной) властью и от её лица следить за соблюдением законодательства в процессе собирания, распределения, перераспределения и использования денежных средств государства и муниципальных образований, а также эффективностью использования регионального имущества» [3].

Таким образом, мы можем сделать вывод, что существующая система финансового контроля на региональном и муниципальном уровне требует совершенствования за счет проведения мероприятий, направленных на повышение эффективности функционирования контрольных органов, расширение их полномочий и нормативно-правовой базы, обеспечивающей возможность контрольной деятельности. Однако данные задачи представляются возможными лишь в контексте общих модернизационных мероприятий в сфере муниципального управления.

Особое значение в системе муниципального управления имеет административный контроль, который выполняют различные исполнительные структуры в муниципалитете. Высшие чиновники администрации и других учреждений, осуществляющих управленческую деятельность, должны вести строгий и постоянный контроль за качеством и содержанием работы сотрудников, проверять на предмет соответствия законам и эффективности. Поэтому руководители органов управления наделены правом вмешиваться в деятельность подчиненных и отменять принятые ими решения, в том случае, если они противоречат законодательству или лишены практической целесообразности.

Оптимальным вариантом в данной ситуации является сотрудничество администрации с общественными организациями и объединениями граждан, которые могут стать действительно эффективным помощником государственным контролирующим органам, более того - помощником, не менее эффективным, нежели региональные или муниципальные подразделения исполнительной власти. Тем более, что в современном законодательстве Российской Федерации отражена также возможность осуществления контроля деятельности муниципальных учреждений со стороны институтов гражданского общества [4].

Но, к сожалению, пока возможности подобного контроля весьма ограничены, поскольку демократические традиции в России слабы, а государство предпочитает позиционировать себя в качестве эффективного игрока на политическом поле: и на федеральном, и на региональном, и на местном уровнях. Данная ситуация нуждается в срочном исправлении, поскольку представительные органы муниципальной власти формируются посредством выборов, в которых принимают участие обычные граж-

дане. Следовательно, муниципальная власть должна выражать непосредственные интересы населения и нести ответственность за свою деятельность перед населением.

Выполнять функции по общественному контролю действий власти имеют право граждане, проживающие на территории муниципального образования, различные общественные организации, объединения и пр. В случае выявления каких-либо нарушений возможно обращение в представительный орган, который также осуществляет контролирующие функции, или в суд.

В соответствии с действующим законодательством гражданам предоставлено также право индивидуального и коллективного обращения в муниципальные органы и к компетентным чиновникам. В свою очередь представители местного самоуправления обязаны предоставлять гражданам достоверную информацию о действиях, предпринятых органами местного самоуправления и о проведении особых публичных слушаний, на которых обсуждаются насущные проблемы муниципального образования. Такие слушания носят обязательный характер.

В то же самое время закон умалчивает о праве местного населения непосредственно контролировать работу органов и чиновников муниципального самоуправления. Дело в том, что вышеперечисленные возможности: публичные слушания, принцип гласности - это лишь отдельные элементы контроля. Хотя необходимо заметить, что в ряде документов общефедерального значения (законах, кодексах) прописаны конкретные положения, которые предусматривают прямое участие граждан в деятельности по принятию решений.

В уставах городов и муниципальных образований содержатся положения, в которых отражена возможность местного населения участвовать в обсуждении и разработке различного рода программ, проектов, нормативных актов и стратегических программ развития и модернизации. Предусмотрено также право участия в рассмотрении местных бюджетов и открытых заседаниях выборного органа местного управления и различных комитетов, сотрудничающих с ним. Однако зачастую все эти возможности существуют лишь на бумаге и никак не реализуются в реальности.

Общеизвестно, что многие представители местных администраций не испытывают ни малейшего желания отчитываться перед кем бы то ни было в своих действиях и решениях, а потому всячески препятствуют осуществлению общественного контроля. Многие должностные лица убеждены, что функцию контроля может выполнять только власть, а участие населения в управленческой деятельности и принятии решений должно сводиться лишь к участию в выборах в представительный орган местного самоуправления. Общественный контроль основан на совершенно ином принципе. Деятельность представителей местной власти должна быть абсолютно гласной и открытой, поскольку основная цель работы местных чиновников - удовлетворение насущных потребностей и соблюдение интересов населения, создание благоприятных условий жизни на всей территории муниципального образования. Вот почему местные власти должны оправдывать доверие граждан и нести ответственность перед обществом.

В ряде городов нашей страны уже сформированы структуры, осуществляющие функции общественного контроля деятельности органов местной власти. Но большая загвоздка состоит в том, что в массе своей эти структуры не имеют четкого правового статуса, закрепленного законодательно. Уставы муниципальных образований должны, безусловно, содержать в себе положения, раскрывающие возможные механизмы осуществления контроля деятельности муниципальных властей местными жителями и общественными организациями.

Огромное значение на практике имеет контроль функционирования органов местного самоуправления со стороны государства, которое, с одной стороны, не может открыто влиять на решение местных вопросов и проблем, но и оставлять без контроля деятельность муниципальных органов и чиновников не должно. Необходимо помнить, что любой вид административного контроля следует осуществлять в строгом соответствии с положениями Конституции, предусматривающей возможность государственного вмешательства лишь в крайних случаях. Такое вмешательство может быть оправдано, если оно вызвано по-настоящему серьезными причинами, когда уже испробованы все остальные средства.

Все вышесказанное не означает, что государство не должно контролировать выполнение местным самоуправлением переданных ему функций и полномочий государственной важности. Органом, который занимается общим надзором соответствия деятельности органов местной власти и чиновников действующему законодательству, является прокуратура. В том случае, когда обнаружены не соответствующие закону постановления и акты местной власти, прокурор должен утвердить протест на эти акты и донести его до принявшего их органа или должностного лица. Причем протест должен быть рассмотрен в течение десяти дней, желательно, на ближайшем заседании выборного органа местного самоуправления. Если последний отклоняет протест, прокурор обращается в суд.

Устав муниципального образования тоже проверяется на предмет соответствия федеральному законодательству. Контроль этот осуществляет специальный орган юстиции. Наделенные специальными полномочиями органы государственной власти осуществляют контроль реализации органом местного самоуправления полномочий, делегированных им государством.

Контроль над функционированием органов муниципального управления в различных сферах и отраслях производят специальные федеральные службы, ведающие санитарным, водным, лесным, рыбным и пр. надзором.

Согласно законодательству Российской Федерации, региональный контроль осуществляется органами власти и управления в соответствии с двумя видами полномочий, которыми наделены органы власти и управления субъекта Федерации - собственными полномочиями субъекта Федерации и делегированными полномочиями, т.е. полномочиями, передаваемыми субъекту Федерации федеральными органами государственной власти и управления [5, с.4].

Деятельность контролирующих органов региональной власти и управления направлена на улучшение показателей проводимой муниципальными властями политики в интересах как государства в целом, так и граждан, проживающих на территории муниципального образования, государственных и негосударственных структур и организаций, действующих на территории муниципального образования.

В докладе «Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации», опубликованном в 2012 г. и отражающем современные изменения в структуре муниципального и регионального управления, обозначаются контуры возможного совершенствования системы регионального и муниципального контроля в РФ за счет минимизации контрольных функций региональной власти [5,с.68].

Подчеркивается, что региональные власти в настоящее время не обладают соответствующим ресурсным потенциалом, достаточным для реализации в полной мере тех контрольных функций, которые возлагает на них государственное законодательство. В этой связи предлагаются следующие методы решения данной проблемы:

Ликвидация положений федерального законодательства, утверждающих необходимость осуществления региональными органами власти и управления контроля

обеспечения качества. Это мероприятие затронет такие направления контрольной деятельности как государственный контроль в сфере племенного животноводства, семеноводства, готовностью транспортных средств, передаваемых Вооруженным силам РФ и другим силовым структурам и ведомствам в период мобилизации и военного времени (при этом контроль за этой сферой остается в составе полномочий Министерства обороны РФ).

Предоставление субъектам Федерации полномочий по самостоятельному усмотрению участия региональной власти в контроле в следующих сферах: региональный надзор в игорном бизнесе и проведении лотерей (при сохранении контрольных функций федеральных структур исполнительной власти); надзор за состоянием самоходных машин и иных видов техники (отказ от практики регионального контроля за техническим состоянием неопасных транспортных средств).

Отказ от практики осуществления региональными структурами власти и управления контрольно-надзорных функций в тех сферах деятельности, где наличие таковых не предусмотрено законодательством.

В то же время, предлагается отказ региональных властей от контроля в тех сферах деятельности, которые находятся в компетенции органов муниципальной власти и управления. Специалисты отмечают недостаточную оперативность процесса оптимизации системы государственного, регионального и муниципального контроля. В докладе подчеркивается, что «темпы принятия административных регламентов исполнения функций регионального контроля недостаточны. Если они сохранятся, то административная регламентация таких функций будет закончена в лучшем случае через 5-7 лет. Для ускорения разработки и принятия данных актов необходимо включить в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» положения, устанавливающие обязанность органов власти субъектов Российской Федерации разработать и принять административные регламенты исполнения функций регионального контроля» [5, с.70].

Оптимизация государственного контроля деятельности органов местного самоуправления представляет особую значимость для тех сфер деятельности муниципальных структур, в которых необходимо как можно более плотное сотрудничество государственных органов федерального и регионального уровня с местными структурами власти и управления. Среди данных сфер деятельности, в первую очередь, следует назвать финансово-экономическую, поскольку государство и муниципальные образования находятся в постоянных и не всегда простых финансовых отношениях.

В силу специфики своего формирования местное самоуправление, по мнению ряда исследователей, практически отстранено от гражданского контроля (снизу), а также от политического контроля (сверху). По этой причине те области жизнеобеспечения населения, которые теоретически относятся к местному самоуправлению, на практике оказались бесконтрольными - они выведены за рамки одного контроля и не поставлены под какой-либо иной. Это привело к тому, что в России местное самоуправление стало некой «серой зоной», где формируется множество социальных патологий.

То есть в современной российской системе местного самоуправления до сих пор существует большое количество серьезных упущений и недоработок, а значит,

вопрос совершенствования инструментов ответственности органов власти местного самоуправления, непосредственно влияющих на деятельность системы местного самоуправления, по-прежнему не утратил своей актуальности.

Размытость правовых решений этого вопроса провоцирует серьезные политические риски. На основании вышесказанного предлагаем определить перечень главных составляющих, обеспечивающих полноценную работу правовой системы ответственности органов власти муниципальных образований:

механизм, регулирующий и обеспечивающий ответственность перед местным населением;

- механизм, определяющий ответственность перед государством;

механизм, призванный обеспечивать в отношении органов власти муниципальных образований муниципальный внутрисистемный контроль и управление.

Устин Богачев, говоря о проблемах совершенствования системы местного самоуправления в Российской Федерации, подчеркивает, что «Непременными элементами такой системы контроля должны стать: контроль со стороны федеральных, региональных органов власти, внутренний самоконтроль и мониторинг собственной деятельности, гражданский контроль. Сферы контроля должны быть определены в соответствии с принципом разделения властей, самостоятельности местного самоуправления, и в первую очередь, должны быть направлены на защиту интересов и прав граждан. Широкое распространение должны получить элементы самоконтроля в органах местного самоуправления» [6].

Укрепление и развитие муниципальных образований с позиции экономической самодостаточности в первую очередь нуждается в структуризации органов местного самоуправления, основанной на трех организационных подсистемах - политической, «нормативной правовой» и административно-хозяйственной. Организуемая руководителем муниципального образования политическая подсистема диктует цели управления, стратегическую направленность работы, координирует распределение финансовых потоков, управляет гарантированными и доступными общественными благами (например, образованием, здравоохранением, и т.д.), осуществляет должностные назначения.

Сегодня муниципальное управление по-прежнему оказывается в зависимости от региональных властей в силу присутствия в политическом процессе России целого ряда факторов:

политических мотивов, особенно в ситуации, когда региональные элиты стремятся прояснить свои позиции по отношению к центру и местной власти;

экономических причин в ситуации, когда контроль муниципального уровня реализуется только под контролем его ресурсов и финансов;

слабоэффективной системы менеджмента, деформированными системами контроля и ответственности, о чем свидетельствует избыточная централизация регулирующих и контрольных функций на федеральном уровне.

Региональные политические элиты стремятся полностью контролировать муниципальные органы власти, в первую очередь, потому, что не хотят терять колоссальные возможности, которыми обладают в сфере распределения финансовых потоков и получения прибыли от действующих на территории муниципальных образований предприятий, использования ресурсов и т.д. Естественно, что региональные политические элиты стремятся подмять под себя муниципальное управление, тем самым минимизировав влияние граждан на управленческие процессы.

Для модернизации политической системы российского государства данный процесс имеет ярко выраженные негативные последствия, поскольку препятствия,

чинимые муниципальным органам, в конечном итоге способствуют стагнации демократического развития российской политической системы, в особенности на региональном уровне. Целый ряд регионов страны отличается крайне авторитарными моделями управления (Северный Кавказ, национальные республики Поволжья и Сибири), при которых региональная власть получает практически неограниченный контроль над муниципальными образованиями, а федеральная власть предпочитает в эти отношения не вмешиваться, чтобы не потерять лояльность региональных (республиканских) элит, опасаясь роста центробежных и сепаратистских тенденций.

В процессе изучения политических механизмов муниципального управления не следует обходить вниманием проблему партийно-политического представительства на местном уровне власти. Этот вопрос был освещен в Послании Президента РФ 2008 г., а также нашел свое отражение в ряде законопроектов, которые были вынесены на рассмотрение Государственной думы осенью 2008 г. Очевидно, что масштабное распространение пропорциональной (и смешанной) избирательной системы не только усилит ответственность данных структур перед гражданами и повысит профессиональную компетентность депутатского корпуса, но и будет способствовать становлению политического плюрализма и многопартийности на этом уровне публичной власти [7].

То есть, мы можем сделать вывод, что контроль деятельности муниципальных органов власти и управления на региональном уровне может осуществляться и парламентскими партиями, действующими на территории региона и имеющими места в законодательных органах субъекта Федерации. Депутаты законодательного органа, тем самым, получают возможность регулирования деятельности как муниципальных структур, так и региональных органов исполнительной власти, ответственных за реализацию контрольно-надзорных функций на региональном и муниципальном уровне.

Чем большими полномочиями обладают законодательные органы региона в процессе принятия и реализации управленческих решений и контроля за их исполнением, тем выше качество контроля и уровень участия граждан в системе управления территориальными образованиями. Граждане получают возможность участвовать в контрольно-надзорной деятельности посредством участия в деятельности политических партий и движений на региональном уровне, что повышает гражданскую активность и ответственность, способствует привлечению активных избирателей к участию в управлении.

Таким образом, политические партии и их отделения в регионах и муниципальных образованиях, могут выступать в качестве одного из важных инструментов самоорганизации и самоуправления граждан в Российской Федерации, хотя в настоящее время это и значительно затруднено, учитывая слабость отечественной парламентской и партийной системы, в особенности на низовом, региональном уровне.

Завершая статью, мы можем подвести следующие основные выводы.

Непродолжительность существования демократической муниципальной системы управления в современном российском государстве обусловливает малую эффективность регулирования и контроля деятельность муниципальных управленческих структур, в первую очередь - на региональном уровне. Взаимоотношения государства, органов власти субъектов Федерации и муниципальных структур власти и управления носят командно-административный характер, муниципальная власть воспринимается в качестве низшего уровня вертикали власти, что предопределяет директивный характер политики регулирования деятельности муниципальной власти. Региональный уровень регулирования и контроля над муниципальным управлением

характеризуется следующими тенденциями: слабой проработанностью нормативно-правовой базы; неразвитостью системы взаимодействия государства, регионов и муниципалитетов; хаотичностью контрольно-регулирующих мер в отношении муниципалитетов; слабостью органов, призванных осуществлять регуляцию и контроль на региональном уровне.

Развитая система регионального регулирования муниципальной власти и управление подразумевает наличие трех направлений ответственности муниципалитетов за проводимую политику: перед государственной властью, перед населением муниципального образования и внутримуниципальной ответственности. Неразвитость данных механизмов ответственности в современной России влечет за собой такие негативные тенденции как превращение системы регулирования в систему командного администрирования, при практической невключенности населения в управленческую деятельность муниципалитетов (последнее фактически обессмысливает саму сущность муниципального управления как представительства интересов граждан). Соответственно, возникает необходимость проведения оптимизационных мероприятий в сфере регулирования муниципального управления.

Литература

1. *Кузнеченкова В.Е.* Принцип системности - основа государственного и муниципального финансового контроля // http://justicemaker.ru/view-article.php?id=23&art=410

2. *Березина Е.* Контролерам урежут полномочия // http://www.rg.ru/2011/12/13/kontrol.html

3. *Ялбулганов А.А., Лагутин И.Б.* Модернизация системы органов регионального финансового контроля (финансово-правовой аспект) // Государство и право. 2010. № 12. С. 50.

4. *Гафаров А.Р., Комаров А.Г.* Контроль в системе государственного и муниципального управления // http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2203

5. *Ковтун Е.В. и др.* Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации. М., 2012.

6. *Богачев У. А.* Инновационные основы оптимизации российской системы местного самоуправления в условиях реформирования политико-административных отношений. Автореф. дис. канд. полит. наук. М., 2010. С. 11.

7. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития // http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928

УДК 323.3

Швец М. В.

Теневые субъекты в современных политических процессах: нестандартная и парадоксальная модели

В статье анализируются новые модели теневых субъектов политических процессов (нестандартная и парадоксальная), порожденные глобальными процессами гендерной и квазигендерной эмансипации. Автор дает оценку политических угроз со стороны квазигендерных групп и движений.

Ключевые слова: гендерная парадигма в политике; модели теневых субъектов в политике; стандартная, нестандартная, парадоксальная модели; гендерная и квазигендерная эмансипация; квазигендерные группы.