

УДК 34

А.И. Езерская**ИНСТИТУТ КОНТРОЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
КАК СРЕДСТВО БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ**

Статья посвящена рассмотрению института контрольной власти в современной России в контексте поиска адекватных ответов на вызовы коррупции. Автор исследует теоретические основы коррупционной и некоррупционной моделей, определяет содержание антикоррупционной политики на основе теоретического и исторического анализа. В работе уделяется внимание критериям разграничения контрольной и надзорной власти. В последние десятилетия во многих государствах стали создаваться особые органы и избираться (назначаться) специальные должностные лица для контроля за соблюдением прав человека. В отличие от прокуратуры они осуществляют контроль и ведут расследование с точки зрения не только законности, но и эффективности, целесообразности, добросовестности, справедливости. Автор также выделяет комплекс основных принципов организации и деятельности контрольной власти.

Контрольная власть; коррупция; прокуратура; разделение государственной власти.

A.I. Ezerskaya**INSTITUTE OF SUPERVISORY POWER IN CONTEMPORARY RUSSIA
AS MEANS OF COMBATING CORRUPTION**

The paper considers the control of power in the Institute of Modern Russia in the context of the search for adequate responses to the challenges of corruption. The author explores the theoretical foundations of corrupt and non-corrupt models, determines the content of anti-corruption policy, based on the theoretical and historical analysis. In the work focuses on those criteria distinguishing control and supervisory authorities. In recent decades, many countries have set up special bodies and select-ratsya (appointed) special officers to monitor compliance with human rights. In contrast to the prosecution they have control and are investigating in terms of not only the law, but also the effectiveness, feasibility, bona vestnosti and justice. The author also identifies a set of basic principles of organization and operation of the control power.

Supervisory controlling power; corruption; prosecutor office; division of power.

Проблема коррупции возросла до таких масштабов, что нуждается в выработке ее определения, выявления факторов, понимании механизма развития и функционирования, специфики ее проявления, а также (что самое главное) борьбе с коррупцией как в целом в системе государственной власти, так и в отдельных ее звеньях.

Большинство исследователей, касающиеся данного вопроса, обращают внимание на то, что коррупция становится достаточно устойчивой системой, базирующейся на постоянных связях, контактах определенной группы людей и даже многих групп для достижения своих целей [1]. Бывший советник первого Президента России Г.А. Сагаров полагает, что простые радикальные методы противодействия коррупции невозможны, поскольку она (коррупция) «настолько проникла в систему социально-экономических, политических связей, что ее грубое уничтожение обрушит всю эту систему... операция уже невозможна, так как болезнь запущена настолько, что если вы попытаетесь ее удалить – организм погибнет. Это как рак, пустивший метастазы. Остается только лечить организм, а не резать» [9]. В целом, дефиниция коррупции, исходя из системно-деятельностного подхода, сводится к определенному рода модификации системы и ее элементов. С.И. Ожегов определяет коррупцию как моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с

мафиозными структурами [7]. Некоррупционная модель поведения предполагает решение, принимаемое субъектом, во-первых, на основе предоставленной входной информации, во-вторых, в рамках процедуры выработки решения, определенной законом, в-третьих, на основе собственной компетенции (знаний). Важно отметить, что нормальное решение должно быть правильным, с точки зрения процедуры, может быть оптимальным (наилучшим из всех возможных при заданной информации) или неоптимальным (не лучшим в указанном смысле). В некоррупционной модели принятие искаженного решения расценивается как ошибка функционирования субъекта, вызванная не коррупцией, а «бескорыстными заблуждениями» (недостаточной квалификацией, нарушениями процедуры без явной личной выгоды). Частным случаем искаженного решения является задержка его принятия или его отсутствие (волокита). Коррупционное поведение субъекта опирается на осмысленный выбор решения, при котором субъект руководствуется не только знаниями и процедурой, но интересами собственного благополучия, выгоды: такое поведение реализуется по собственной инициативе или в результате давления со стороны «источника коррупционной выгоды», заинтересованного в принятии определенного решения. При этом коррупционное решение обещает не только личную выгоду, удовлетворение личного интереса, но и так называемый риск коррупции: вероятность обнаружения коррупционного поведения и наказания за такое поведение. В современной неоклассической экономике предполагается, что при планировании каждого действия человек руководствуется соображениями «рациональности», выполняет «бухгалтерский расчет», оперируя денежными эквивалентами своих целей, ценностей и промежуточных средств. Оценка привлекательности коррупционного поведения у субъекта снижается под влиянием четырех параметров: сокращения числа должностных лиц, вовлекаемых в сделку, сокращения выгоды от каждой сделки, увеличения вероятности или тяжести наказания.

Специфика коррупционных явлений такова, что они образуют самогенерирующую систему: источники, материально поддерживающие коррупцию (личная выгода), порождает неэффективность сфер управления, а неэффективность принимаемых решений, в свою очередь, вызывает потребность в источниках «коррупционной коррекции». Например, излишние административные барьеры для бизнеса и снижают эффективность экономики, и создают почву для коррупции. В свою очередь, последняя порождает новые экономические проблемы, понижая инвестиционную привлекательность рынков, повышая издержки и цену конечных продуктов услуг.

Обращаясь к эпохе сталинизма, следует отметить, что борьба с коррупцией предполагала всеобъемлющий контроль со стороны государства за поведением должностных лиц, жесткое реагирование на любые отклонения от принятых норм.

Принимаемые решения строго контролировались, в соотношении «риск/выгода» существенно превалировал риск. Таким образом, несмотря на массовые нарушения прав человека, тоталитарная модель обеспечивала жесткую корреляцию уровня властных полномочий должностного лица со степенью ответственности. Риск оказаться привлеченным к уголовной ответственности возрастал тем больше, чем ближе к вершине власти находилось лицо. При наличии признаков личной незащищенности перед действиями государства у граждан создавалось четкое впечатление справедливости: в любом случае пред законом все равны, независимо от положения в обществе. Для модели борьбы с коррупцией, типичной для времени Хрущева, Брежнева, характерна выборочная ответственность на основе установок «руководящих лиц» (партийной элиты). Выгодой являлся выход должностного лица на определенный уровень властных полномочий, вхождение в номенклатуру означало правовой иммунитет. Стремление попасть во властные структуры из соображений собственной безнаказанности превращались в условия процессов деградации и неэффективности власти.

В модели борьбы с коррупцией в современной России ответственность осуществляется в соответствии с клановым подходом «свой – чужой, наш – не наш». Большое значение придается деньгам, власть осуществляется «командами». Борьба с коррупцией используется как инструмент в межклановых схватках за власть. В проведении антикоррупционной политики Клитгард призывает идти дальше рассуждений о морали – искать пути ограничения условий монопольной власти, ограничивать и четко определять круг ее полномочий, повышать прозрачность принятия решений. «Люди склонны заниматься коррупцией, когда риски низки, наказание мягко, а стимулы велики и тем больше, чем обширнее монопольная власть: измените информацию и стимулы, и вы измените коррупцию» [3; 5]. Вместе с тем, наряду с прозрачностью, открытостью органов власти необходимо сочетать с квалифицированным контролем деятельности и принимаемых решений. При этом эффективность контроля напрямую связано с достижением реальной независимости контролирующих органов, то есть обеспечением такого правового статуса, который позволил бы им устранять недостатки и отступления от закона в полном объеме. Цель контроля не только обеспечить законность, но и воспроизводить целесообразное государственное управление. Органы контроля (надзора) должны быть организационно, функционально и материально независимы от юридических или должностных лиц, деятельность которых они проверяют.

Президент РФ Путин В.В. констатировал, что чиновники от имени государства продолжают выполнять множество не заказанных и не нужных налогоплательщику функций – разрешительных, лицензионных, надзорных [8]. В этих целях был создан Указ № 314 «О системе и структуре федеральных органов государственной власти», в соответствии с которым функции по контролю и надзору сосредоточены в федеральных службах. Думается, что с изданием данного указа сделан важный шаг в направлении конкретизации правового статуса контрольно-надзорных органов, унификация их полномочий, а также сокращение численности.

Следует разграничивать понятия «контроль» и «надзор», поскольку новые федеральные службы содержат в себе смешение этих понятий. Так, еще в середине прошлого века было отмечено, что органы надзора и контроля, выполняя общую задачу – осуществление борьбы за законность, тем не менее, являются различными по своему правовому положению органами государства, каждый из них действует присущими ему методами [2]. Представляется, что основными различиями контроля и надзора являются:

- ◆ в ряде случаев контроль осуществляется в отношении подчиненных органов;
- ◆ контролеры вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого объекта;
- ◆ контролер предполагает оценку деятельности контролируемого объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности;
- ◆ должностные лица органов контроля вправе самостоятельно привлекать правонарушителей к ответственности.

В отличие от контроля, надзор характеризуется отсутствием отношений подчиненности между надзирающими органами и поднадзорными; деятельность поднадзорного объекта оценивается только с точки зрения законности; вмешательство в его оперативно-хозяйственную деятельность не допускается (например, в соответствии с п. 2 ст. 26 Закона «О прокуратуре в РФ» органы прокуратуры не должны вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организации [4]); должностные лица органов надзора не вправе применять меры взыскания за допущенные нарушения законности.

В этой связи представляется, что в условиях нынешнего состояния дел следует все же решающее значение придавать контролю как действенному организационному средству предупреждения и пресечения коррупции. Система социального контроля в демократическом обществе должна состоять из подсистем общественного и государственного контроля.

В соответствии со ст. 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. В привычной концепции триады властей в основе каждой из них лежит юридическая трансформация определенной функции государственной власти: та или иная «ветвь» власти находит свое организационное выражение в определенном органе или системе однородных органов. Законодательная власть представлена, прежде всего, парламентом, исполнительная – главой государства и правительством (с огромным подчиненным им аппаратом, судебная – системой судов, обладающей системой иерархии (апелляция, кассация, надзор). При этом каждая из вышеназванных ветвей власти осуществляет в той или иной форме контроль за нижестоящими звеньями системы. Однако подобного рода деятельность не является его основной функцией.

Мировая практика развития системы контроля за государственным аппаратом пошла по пути выделения **четвертой, самостоятельной ветви государственной власти – власти контрольной** как объективной необходимости, возникшей в реалиях настоящего времени. В.Е. Чиркин пишет: «Идет «отпочкование» новой ветви власти, контрольной. Так, во многих странах органы контрольной власти (например, государственный контроль) обладают полномочиями проверять судебные учреждения и вооруженные силы, не вмешиваясь при этом в их оперативную деятельность. В Конституции Колумбии 1991 г. в двух главах регулируются правовое положение и основы деятельности генерального контрольного и публичного министерства. В Конституции Эквадора 1984 г. имеется специальный раздел «Органы контроля», где говорится о генеральном контролере. Обширная глава «Омбудсмен» содержится в Конституции Намибии 1990 г. Все это отражает процесс вычленения особой контрольной власти.

Контрольная власть может быть представлена высшими органами государства особого рода. Эти органы могут быть коллегиальными и единоличными, избираемыми и назначаемыми, действующими в течение определенного срока и без права переизбрания или для их кадрового состава может быть назначен предельный возраст, но всегда работа в органах контрольной власти несовместима с занятием какой-либо другой должности (кроме преподавательской). Органы контрольной власти независимы в осуществлении своих функций и в процессе этого осуществления не подчинены никаким другим органам. Их независимость является одним из самых важных признаков обособления. Так, Основной закон Намибии 1990 г. (а эта конституция во многом вобрала в себя достижения современной юридической мысли) гласит: «Омбудсмен независим и подчиняется только конституции и закону». Имеет также свою специфику и деятельность органов контрольной власти. Они не устанавливают общих правил поведения, как это делает законодательная власть, не занимаются организаторской работой, что присуще исполнительной власти, не рассматривают контрактных уголовных, гражданских, трудовых и иных дел, что составляет сферу деятельности судебной власти. Органы контроля занимаются лишь расследованием, проверкой, изучением состояния дел и не вправе вмешиваться в оперативную деятельность учреждений и предприятий. Обычно они докладывают о результатах проверок другим органам государства, которые и принимают соответствующие меры к нарушителям. Сами же органы контроля никаких наказаний назначать не могут. Расследуя те или иные наруше-

ния, органы контроля могут вызывать для дачи объяснений должностных лиц, вправе требовать представления любых документов (вне зависимости от того, является ли это служебная тайна или нет). В отличие от других ветвей власти контрольная власть не устанавливает общих норм (такие нормы создают парламент и исполнительные органы). Акты контрольной власти имеют конкретный характер и адресованы определенным органам, учреждениям и должностным лицам.

Для выделения такого рода власти имеется ряд объективных причин, которые не сводятся в большей степени в борьбе с коррупцией. Суверенитет народа предполагает, что народ через своих представителей не только создает законы, организует их исполнение, разрешает споры, но и осуществляет контроль за всеми этими процессами. Таким образом, делегирование полномочий без возможности осуществления контроля за их реализацией приводит к потере обществом власти над своими представителями, к политической коррупции в представительных органах, исполнительной и судебной власти. Внешний ко всем ветвям государственной власти контроль дает возможность предоставления обществу объективной информации о работе государственного механизма на основе глубокого и всестороннего изучения его деятельности.

В России актуальным является вопрос отнесения прокуратуры в системе государственной власти к определенной ее ветви, поскольку Конституция Российской Федерации не определила ни функций, ни места прокуратуры в конституционной системе власти. Статус прокуратуры в РФ регулируется ст. 129 Конституции РФ, которая помещена в главе «Судебная власть», что не означает, включения ее в систему судебной власти. Вместе с тем, порядок назначения прокуроров на должность определен ст. ст. 12, 13 ФЗ «О прокуратуре РФ» от 17.01.1992. г. Так, в силу названных норм генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определяемыми субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации подчинены и подотчетны Генеральному прокурору Российской Федерации и освобождаются им от занимаемой должности. Прокуроры городов и районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации, подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору Российской Федерации. Такой порядок назначения делает прокуратуру зависимым органом от вышеуказанных структур. Таким образом, контрольные органы, подчиненные какой-то ветви власти, не могут в должной мере осуществлять свои функции в отношении тех, кому они подотчетны.

В последние десятилетия во многих государствах стали создаваться особые органы и избираться (назначаться) специальные должностные лица для контроля за соблюдением прав человека. В отличие от прокуратуры они осуществляют контроль и ведут расследование, с точки зрения не только законности, но и эффективности, целесообразности, добросовестности, справедливости. По мнению академика О.Е. Кутафина, прокуратура создавалась в России как представительный орган, прежде всего, императорской власти, осуществляющий от ее имени и по ее поручению повсеместный и постоянный надзор и контроль за действиями и решениями Правительственного сената и других местных учреждений. Суть самой должности Петр 1 выразил такими словами: «Сей чин яко око наше». Если прокуратура в России создавалась как «око государево», то контрольная власть должна формироваться как «око» народа за должностными лицами: Президентом, членами правительства, депутатами парламента, судьями.

Основные принципы организации в деятельности контрольной власти:

- ◆ **независимость контрольной власти** (по аналогии с формированием деятельности судебной власти). Независимость определяется порядком его формирования. Для обеспечения независимости ревизионной комиссии акционерного общества от его руководства она избирается на собрании акционеров. При этом члены совета директоров, иные лица, занимающие должности в органах управления обществом, не могут участвовать в голосовании. Можно заимствовать это правило и проводить прямые выборы руководящего звена контрольных органов.
- ◆ **принцип централизации управления**, который рекомендуется применять в правоохранительных органах, осуществляющих борьбу с коррупцией, хорош тем, что обеспечивает независимость контролеров от местных властей руководителей различных ведомств, но его недостатком является то, что руководители самих контрольных органов могут манипулировать поведением контролеров. Во избежание возникновения коррупционных связей контролеров и проверяемых обычно рекомендуется проводить ротацию кадров – перемещение их с одного объекта контроля на другой, из одного региона в другой. Кроме того должны быть созданы и финансовые, материально-технические, социальные и организационные гарантии подобные тем, что созданы для судебных органов и судей;
- ◆ как и суд, контрольная ветвь власти должна быть **максимально деполитизирована**, чтобы контролеры могли быть беспристрастны. Для формирования правового государства нужна активная контрольная власть, обеспечивающая охрану закона вне зависимости от политических пристрастий и политической целесообразности. Только такая власть заставит служащих государства и политиков уважать закон и действовать строго в его рамках;
- ◆ институт контрольной власти обязаны действовать на основе принципа **гласности**. Все результаты ее проверок должны публиковаться в специальном вестнике, исключение могут составлять только данные, относящиеся к государственной тайне;
- ◆ контрольная власть не должна осуществлять судебных функций и функций, принадлежащих исполнительным органам. Контрольные органы отвечают за выявление коррупции в государственном аппарате, остальные функции должны выполнять иные специально созданные органы (суд, исполнительная власть);
- ◆ **коллегиальность** управления контрольными органами. В целях эффективности результатов работы целесообразно использовать коллегиальность управления, которая будет подбирать контролеров, обладающих достаточной квалификацией, моральными устоями;
- ◆ **институт правовой ответственности**. Контролер и контрольные органы должны гарантировать надежность предоставляемой ими информации и нести юридическую ответственность за дачу недостоверной информации перед ее пользователями;
- ◆ **законность**. Контрольные органы обязаны действовать на основе специального закона о контроле и контрольных органах;
- ◆ **множественность контрольных органов и институтов**. Контрольная власть должна предоставлять собой институциональную систему, выполняющую различные контрольные функции и имеющую разный объект наблюдения. В частности, важно разделить контроль, осуществляемый в рамках закона за гражданами, частными и общественными организациями от контроля за государственным аппаратом.

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует о новой тенденции разделения властей в современных условиях. Процесс создания контрольной власти уже начался. Думается, что формирование самостоятельной контрольной власти возможно на базе прокуратуры. Для того, чтобы она стала действенным инструментом контроля общества за государственными органами и их служащими, необходимо возвести ее в ранг самостоятельной ветви власти, устранить зависимость прокуроров от президента и региональных структур, предоставить полномочия осуществлять контроль за всеми органами государственной власти и их должностными лицами, отделить общий надзор за соблюдением законов гражданами и организациями от надзора за государственными структурами, сконцентрировать в руках прокуратуры следствие по должностным преступлениям. Однако основным препятствием развитию системы независимого контроля является наличие в Конституции РФ трех ветвей власти при отсутствии оговоренного самостоятельного статуса контрольной ветви.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Белозерцев С.* Коррупция как атрибут политического режима России // <http://www.inguk.ru/biblio/korruptcia/belozercev.html>.
2. *Беляева В.П.* О проблемах эффективности государственного контроля // *Правоведение.* – 2006. – № 2.
3. *Гаврилова М.В.* «Моделирование в антикоррупционной политике» // *Правосудие.* – 2006. – № 2.
4. Закон РФ «О прокуратуре РФ» от 17 .01.1992 г. № 2202-1 // *Ведомости СНД и ВС РФ.* – 1992 . – № 8. Ст. 366.
5. *Клидгард Р.* Коррупцированные города: практическое руководство по предупреждению и пресечению // [http:// www. crime.vl.ru](http://www.crime.vl.ru).
6. *Лунев А.Е.* Государственный контроль в СССР. – М., 1951. – С. 14.
7. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. – М., 2002.
8. Президентопремьер // *Аргументы и факты.* – 2004. – № 11. – С. 5.
9. *Сатаров Г.* Россия во мзде // *Новая газета.* – 2000. – № 61.

Статью рекомендовал к опубликованию д.ю.н. А.Ю. Мордовцев.

Езерская Анна Игоревна – Технологический институт федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» в г. Таганроге; e-mail: ezanya@yandex.ru; 347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44, ГСП 17А; тел.: 88634371652; кафедра теории права; к.ю.н.; ассистент.

Ezerskaya Anna Igorevna – Taganrog Institute of Technology – Federal State-Owned Autonomous Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: ezanya@yandex.ru; GSP 17A, 44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia; phone: +78634371652; the department of law theory; cand. of jur. sc.; assistant.

ББК 67.99

Н.Ф. Земченков

ФЕНОМЕН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ДОКТРИНАЛЬНЫЙ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОДЫ

Функционирование местного самоуправления в условиях реформирования народовластия представляет собой философско-правовую проблему, для решения которой необходимо использование научных достижений в области социального управления. Местная власть, издавая нормативные правовые акты, руководствуется нормами государственного права и действует в рамках своих полномочий, что говорит о ее характере, опираю-