

СИСТЕМА КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЯХ УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрены структуры контрольных органов исполнительной власти на различных уровнях управления.

В современных условиях исполнительная власть выступает как исполнительно-распорядительная и организующая деятельность государства. Исполнительная власть обладает наиболее разветвленной системой разнообразных органов с многочисленным кадровым составом государственных служащих в центре и на местах. В отличие от законодательных и судебных органов государства органы исполнительной власти строятся в соответствии с принципом подчиненности. Они вправе обязывать подчиненные органы, указывая им, как следует действовать, как именно решать тот или иной вопрос.

Исполнительная власть проявляется через совокупность признаков управляющего воздействия:

- организующего характера, проявляющегося в практической деятельности по организации исполнения законов, обеспечения исполнения актов высшего руководства;

- универсального характера, осуществляющегося непрерывно и всюду, где функционирует человеческое сообщество;

- стимулирующего характера;

- административно-принудительного характера (в рамках закона), опирающегося на возможность самостоятельного осуществления физических, административно-штрафных и иных меры принуждения;

- предметного характера, осуществляющегося на конкретных территориях с конкретным контингентом людей при вовлечении реальных ресурсов на основе использования инструментов материального стимулирования и мотивации (награждения, финансовая поддержка).

Названные признаки исполнительной власти обуславливают ее организационно-правовую форму.

Особенностью организационной структуры исполнительной власти является иерархическое строение государственного аппарата. Каждый орган исполнительной власти (установление, институция) учреждается в установленном порядке, выступает по уполномочию государства, а его роль в обществе и место в иерархической пирамиде управления определяется природой «мандата» – кто и как ему поручает вести дела.

Под органами исполнительной власти следует понимать институты конституционного права. Их конституционное основание сочетается с избранием руководителей этих исполнительных органов непосредственно населением либо представительным органом. Речь идет о федеральном правительстве, главах администрации субъектов РФ, главах местной администрации.

Следует выделить следующие сущностные признаки органов исполнительной власти: они создаются самим сувереном – народом на основе конституционных норм и в силу этого обладают «первичным» мандатом; имеют правомочие учредительства государственных органов (федеральных и иных органов исполнительной власти), государственных учреждений, публичных служб.

Исполнительная власть может действовать на четырех уровнях территориальной организации государства и неодинакова на каждом из них по своему содержанию.

Исполнительную власть на федеральном уровне осуществляет Правительство РФ, на уровне субъектов и муниципальных образований – выборная администрация.

Президент РФ Указом от 17 мая 2000 г. утвердил новую структуру федеральных органов исполнительной власти. В очередной раз были произведены упразднения (14 структур), образование новых (3), передача функций (коснулась 6 министерств), преобразования (7 структур), сокращения.

Структура федеральных органов исполнительной власти РФ включает 8 видов организационно-правовых форм (рисунок 1) /2/.

Новым уровнем государственно-административного управления является создание семи федеральных округов: Центрального, Северо-Западного, Южного, Приволжского, Уральского, Сибирского, Дальневосточного.



Рисунок 1. Структура федеральных органов исполнительной власти

Исполнительная власть в субъектах РФ (администрации края, области, автономной области, автономного края) – это часть единой государственной власти. Состав администрации формируется главой соответствующей администрации. Для осуществления своей компетенции многие администрации разрабатывают и утверждают схемы управления территорией (правда, зачастую они совпадают с перечнем органов и структур). Типовой вариант такой схемы управления территорией разработан Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Типовая структура администрации субъекта РФ включает в себя: правительство (глава администрации, губернатор, мэр), наделенное общей компетенцией; органы специальной компетенции по отраслям и сферам госуправления (осуществляют исполнительно-распорядительные функции); территориальные органы специальной компетенции, действующие на территории районов и городов.

Структура администрации в субъектах РФ может быть представлена двумя моделями: единоначалие в руководстве исполнительным органом и коллегиальность в управлении. Та или иная модель означает соответствующий баланс полномочий главы администрации (высшего должностного лица) и подчиненных ему управленческих структур. Первая модель: глава администрации единолично создает структуру и осуществляет непосредственное руководство всеми структурными подразделениями администрации. Вторая модель структуры администрации предполагает учреждение Правительства как самостоятельной организационно-правовой формы исполнительной власти с нормативно установленными компетенцией, полномочиями в осуществлении исполнительно-распорядительных функций. Существует и промежуточная модель организации администрации субъекта РФ, при которой правительство не является юридическим лицом, не является и самостоятельным субъектом публично-правовых отношений, ибо его постановления утверждает губернатор – скорее, это статус коллегии при губернаторе.

Разные модели реализации исполнительной власти в субъектах РФ не обеспечивают единое правовое и административно-управленческое поле в стране. Разрыв углубляется и тем, что в конституциях республик и уставах ряда областей не определено соотношение актов, юридической силы тех, что издаются на местах, и актов федерального Правительства, у которого нет прямого административного воздействия на организационно-правовые органы исполнительной власти субъектов РФ.

Необходимо узаконить или даже ввести в ранг конституционной нормы найденную российской политической практикой компромиссную модель формирования института главы администрации в субъектах РФ: назначение Указом Президента РФ главы исполнительного органа государственной власти на основе и по итогам всенародных выборов.

При исследовании органов местного самоуправления (МСУ) целесообразно рассматривать их класси-

фикацию по таким основаниям, как способ образования; назначение (степень специализации); предметы ведения; способ принятия решений; тип исполняемых функций (таблица 1).

Таблица 1. Классификация органов МСУ

Основание классификации	Виды органов МСУ	Характеристика
Способ образования	Выборные	Формируются населением при помощи определенной системы выборов. Обязательно должны присутствовать в системе управления МО
	Другие: - формируемые на добровольной основе с последующим утверждением (комиссии представительного органа); - формируемые на основе назначения (местная администрация) - формируемые на основе кооптации по установленным нормам (комиссии при местной администрации)	Создаются по мере необходимости
Назначение	Общее	Деятельность их распространяется на все сферы местного самоуправления или большую их часть
	Специальное	Занимаются одной или несколькими сферами деятельности местного самоуправления
Предметы ведения	Вопросы местного значения	
	Отдельные государственные полномочия	
Способ принятия решений	Коллегиально	Принимаются решения в тех сферах, где возможны предположения населения о предвзятом отношении должностного лица, решение вопросов, имеющих принципиальное значение для местного самоуправления
	Единолично	Решение вопросов оперативного управления муниципальным хозяйством
Тип исполняемых функций	Проектная	Представление интересов населения

Сущностными чертами органов МСУ являются:

- определение способа децентрализации власти и управления;
- правомочность принятия властно-управленческих решений, действующих на территории данного МО;
- отсутствие правовых полномочий и соответствующего аппарата принуждения, необходимого для проведения в жизнь государственной воли;
- горизонтальные административно-правовые отношения при взаимодействии между собой;
- реализация требований оперативности, быстрого реагирования на изменяющиеся условия жизни, потребности населения;
- необходимость решения самых сложных социальных проблем;
- необходимость непрерывного взаимодействия с органами государственной власти и управления;
- большое разнообразие организационно-правовых форм, используемых на местном уровне.

В структуре органов МСУ первичным органом является представительный орган, а исполнительный ему

Ф.З. Аралбаева и др. Система контрольных органов исполнительной власти на различных уровнях...

подотчетен. Обе ветви власти взаимопроницают, взаимодополняют и взаимоуравновешивают друг друга. В структуре исполнительных органов МСУ важную роль могут играть коллегии администрации – консультативный совещательный орган, образуемый при главе администрации в составе руководителей структурных подразделений или ином составе. Коллегии созываются для обсуждения и принятия долгосрочных или целевых программ по важнейшим вопросам жизни. Решения коллегии оформляются постановлением главы муниципального образования (МО), подписываются главой администрации и его заместителем, проводящим заседание коллегии.

На локальном уровне (микроуровень) формируются контрольные органы, входящие в службу контроля предприятий и организаций.

Рассмотрим систему контрольных органов государственного и муниципального управления.

На федеральном уровне для усиления президентского контроля Указом Президента РФ вместо Контрольного управления Президента РФ создано Главное контрольное управление Президента РФ.

К функциям этого управления относятся:

- организация контроля и проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти субъектов РФ, организаций и их руководителей;

- взаимодействие с федеральными органами государственной власти субъектов РФ при осуществлении контроля и проверки исполнения федеральных законов;

- осуществление контроля и проверка деятельности подразделений Администрации Президента РФ;

- координирование при осуществлении проверки деятельности органов контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти и их подразделений в субъектах РФ;

- внесение по результатам проверок предложений Президенту РФ о совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти;

- направление результатов проверок (в необходимых случаях) в органы прокуратуры РФ, органы внутренних дел РФ, органы федеральной службы безопасности и другие органы исполнительной власти.

Главное контрольное управление Президента РФ имеет в регионах свои территориальные органы, которые осуществляют свою деятельность по заданию Главного контрольного управления.

В администрациях субъектов РФ созданы соответствующие службы по контролю, которые могут включать: контрольно-наблюдательный совет; контрольные подразделения (отдел контроля); уполномоченные должностные лица по контролю за исполнением документов в областных комитетах, управлениях, отделах; контрольно-наблюдательные советы при администрациях МО; контрольные подразделения администраций МО (специалисты организационных и общих отделов, групп контроля, информационно-аналитических отделов местных администраций).

Целесообразно создание организационно-контрольного управления администрации, в состав которого включен отдел контроля.

Этот отдел (группа) осуществляет контроль за выполнением постановлений, распоряжений и поручений главы администрации, контролирует деятельность органов исполнительной государственной власти области, в городах и районах по выполнению указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, постановлений и распоряжений главы администрации области и информирует об их выполнении главу администрации, обеспечивает взаимодействие с правоохранительными органами по предупреждению и расследованию нарушений законодательства должностными лицами органов исполнительной власти на местах.

К недостатку существующей в Российской Федерации системы контрольных органов (рисунок 2), следует отнести разрозненность их действий, имеющиеся многочисленные региональные контрольные органы не связаны между собой, действуют самостоятельно, в основном обслуживая и решая задачи региональных администраций.

Разработка вариантов оргструктуры органов контроля в составе исполнительной власти субъектов РФ должна базироваться на анализе особенностей конституционного устройства.

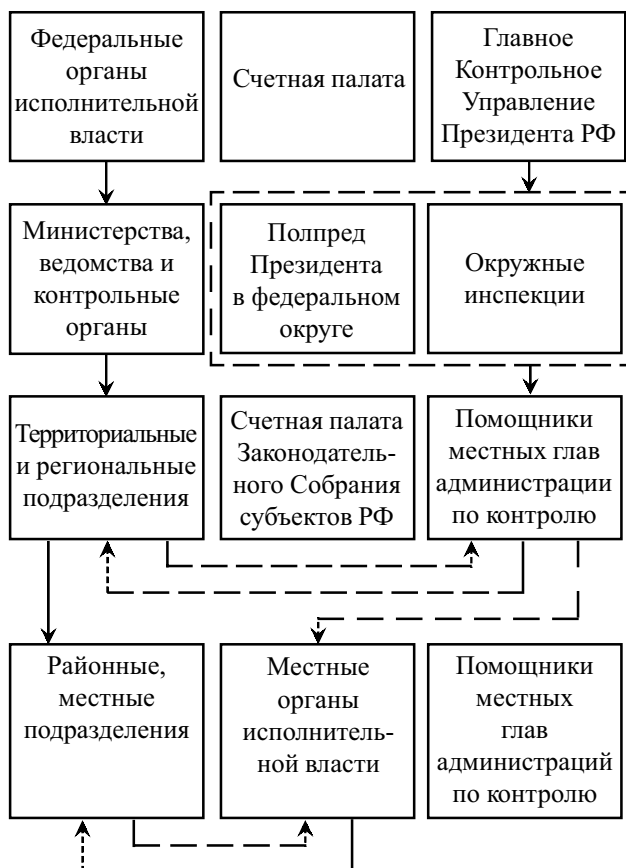


Рисунок 2. Действующая система группы органов государственного контроля на различных уровнях управления

На рисунке 3 представлена система органов контроля за исполнительной властью на различных уровнях управления. В аппарате органа исполнительной власти общей компетенции (администрация, правительство, мэрия) субъекта РФ следует ввести должность генерального контролера с подчинением непосредственно главе органа исполнительной власти либо руководителю его аппарата. Генеральному контролеру при администрации субъекта РФ целесообразно подчинить группу из контролеров по направлениям (младший контрольный персонал и технических специалистов).

Основные обязанности службы генерального контролера заключаются в следующем: оценка обоснованности и контроль исполнения всеми должностными лицами, органами и организациями директивных актов (нормативно-распорядительных документов) главы органа исполнительной власти и его аппарата (в том числе актов, затрагивающих финансовые отношения и отношения собственности), а также федеральных директив (актов федеральных органов власти); оценка адекватности системы управления, то есть осуществление проверок звеньев исполнительной власти и управления (в том числе в организационном и институциональном аспектах), осуществление экспертных оценок различных

сторон их функционирования, предоставление обоснованных предложений по устранению выявленных недостатков и рекомендаций по повышению эффективности управления. В отношении данных вопросов должны контролироваться и нижестоящие уровни исполнительной власти (в том числе муниципальные образования). Кроме этого, необходимо обеспечить взаимодействие с территориальными отделениями федеральных контрольных органов, а также правоохранными органами по предупреждению и расследованию нарушений законодательства.

Задача службы генерального контролера субъекта РФ состоит в том, чтобы оказать помощь администрации (центральному органу) в осуществлении контроля над различными звеньями системы государственного управления (регионального уровня). Главная цель – это обеспечение удовлетворения потребностей верхнего звена исполнительной власти региона в части предоставления контрольной информации по различным интересующим его вопросам.

В целях привлечения широкой общественности к контрольной деятельности в службе генерального контролера целесообразно создать группу общественной информации, которая будет заниматься связями с общественностью, принимать сообщения и заявления граждан о фактах нарушений и злоупотреблений, незаконных действиях должностных лиц в плане управления, проводить соответствующую аналитическую работу (подтверждение и оценка фактов, сбор дополнительных сведений) и передавать материалы для непосредственного контроля. Этим будет обеспечена действенная обратная связь между региональным контролем и общественностью. При этом генеральный контролер должен подчиняться руководителю государственного органа исполнительно-распорядительной власти субъекта РФ либо руководителю его аппарата, назначение и освобождение от должности (в случае совершения каких-либо злоупотреблений или профессиональной несостоятельности) должно быть компетенцией последнего.

Нижестоящими уровнями исполнительной власти субъекта РФ (в зависимости от устройства субъекта РФ и оргструктуры исполнительной власти: окружные, городские, районные администрации) в обязательном порядке (согласно соответствующему нормативно-правовому акту) организуется похожая система службы советника по контролю с такими же полномочиями, но в отношении собственного и нижестоящих звеньев.

Считаем целесообразным ввести в законодательном порядке организацию системы муниципального контроля по соответствующим типовым вариантам. Муниципальный контроль в первую очередь нужен самим муниципалитетам, а его законодательно установленная обязательность ни в коей мере не будет являться нарушением муниципального самоопределения. Варианты взаимодействия между органами контроля администраций субъектов РФ и местных администраций могут быть разнообразны.

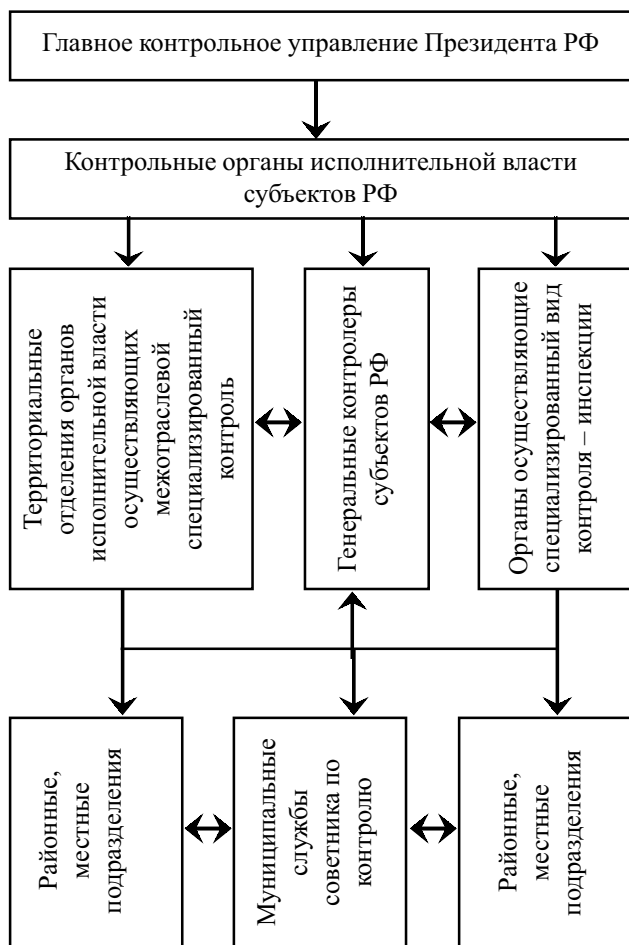


Рисунок 3. Система органов контроля за исполнительной

Ф.З. Аралбаева и др. Система контрольных органов исполнительной власти на различных уровнях...

Основная идея предлагаемой системы состоит в том, что генеральные контролеры и советники по контролю исполнительно-распорядительной власти РФ будут осуществлять контроль не только нижестоящих органов, но и их контрольных звеньев на предмет качества их работы. Последние же будут соответственно отчитываться о проделанной контрольной работе.

В субъектах РФ контрольными полномочиями наделяются правительство и администрации этих субъектов, соответствующие комитеты, управления и иные органы исполнительной власти. Их правовой статус, в том числе и правомочие, определяются законодательными и иными

правовыми актами этих субъектов РФ и не всегда в должной мере корреспондируют с правомочиями федеральных контрольных органов, осуществляющих свою деятельность в данных регионах. Необходимо законодательно определить основные направления и порядок взаимодействия федеральных контрольных органов и их территориальных органов с контрольными органами, создаваемыми в субъектах РФ. Это необходимо в целях обеспечения общенациональных государственных интересов.

Единой системе исполнительной власти должна соответствовать система государственного контроля Российской Федерации.

Список использованной литературы:

1. Бурцев В.В. Система государственного контроля // Финансы. – 2000. – №9. – С. 47-50.
2. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.
3. Николаев Ю.Н. Государственный контроль в развитых капиталистических странах // Контроллинг. – 1991. – №7. – С. 55-61.
4. Организация контроля в органах государственного управления. – Екатеринбург, 1995. – 46 с.
5. Положение о главном контрольном управлении Президента РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 16 марта 1996 года // СЗ РФ, 1996, №12. Ст. 1066.
6. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – 2-е изд. перераб. и доп.. – Ростов – на – Дону: Ростиздат, 2001. – 720 с.
7. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля). – М., 1974. – 210 с.
8. Таралин Ю.Н. Высшие органы государственного контроля // Контроллинг. – 1991. – №1. – С. 49-55.
9. Устав (Основной Закон) Оренбургской области: Принят Законодательным собранием области 25 октября 2000 г. – Оренбург, 2000. – 64 с.
10. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М.: Юристъ, 2001. – 320 с.