

Н. М. СТОЯНОВ

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И КОНТРОЛЬ
ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ**

Система органов местной администрации представляет собой систему органов местной управления, которые призваны исполнять законы, принимать и применять подзаконные акты нормативного характера, регламентируемые документы в интересах всего общества.

Для выполнения задач, связанных с интересами всего сообщества, государственная администрация располагает целой сетью различных органов контроля, уровней (центральные органы, децентрализованные, деконцентрированные), организационных и юридических форм воздействия (директивные документы, полиция, различные государственные, публичные службы), средств воздействия (государственные служащие, финансовые средства, материальные средства, общественная собственность, общественные работы), которые позволяют обеспечить соблюдение общегосударственных интересов на всей административной территории.

Осуществляя свою деятельность, местным административным органам часто приходится затрагивать интересы некоторых своих подопечных либо ущемлять их права.

Со своей стороны, подопечные (граждане и организации) вступают в определенные отношения с местной администрацией в связи со своей индивидуальной или кол-

лективной деятельностью, в ходе которой они предпринимают различные действия или обращаются к администрации с различными ходатайствами.

Как для обеспечения законного разрешения проблем, возникающих между различными административными органами, так и для защиты подопечных от ошибок, ущемления их прав других несправедливых действий со стороны местной администрации, необходимо учредить контроль за всей деятельностью последней. Поскольку общеизвестно, что любой носитель власти часто склонен злоупотреблять ею, должностные лица административного аппарата, независимо от занимаемого поста, обязаны подчиняться определенным принципам и нормам деятельности, гарантирующим законность и эффективность их работы. Одновременно над ними должен быть установлен контроль, и эта система должна быть способна выявить виновников возможных проступков и незаконных действий и, насколько это возможно, обязать этих виновников возместить жертвам этих действий нанесенный им ущерб в достаточном размере и надлежащей форме.

Сама же концепция этого контроля зависит от типа государства и местной администрации, избранного страной.

Модель так называемого «полицейского государства», характерна для авторитарных режимов, но периодически встречается в некоторых сферах деятельности даже демократических стран. Администрация подчиняется лишь правилам «внутреннего распорядка», внутренним регламентам самой администрации. В этом случае руководители государственных служащих, допустивших злоупотребления, упущения нарушения или незаконные действия, могут быть наказаны и в административном порядке, то есть внутри самого этого ведомства, но при этом самим под-

опечным, ставшим жертвами этих действий, очень трудно привлечь нарушителей к ответственности.

В странах, где принята модель «правового государства», местная администрация подчиняется не только своему внутреннему регламенту, но и специальной системе права, то есть особым нормам, которые государственные служащие обязаны соблюдать, и на которые подопечные всегда могут сослаться в тех случаях, если они стали жертвами нарушения, потребовав возмещения ущерба.

В демократическом государстве концепция правового государства относится к важнейшим принципам политикогосударственного устройства. Только такая модель обеспечивает подлинную защиту подопечных против произвола, злоупотреблений и незаконных действий местной администрации. В правовом государстве администрация должна соблюдать закон так же, как и частные лица. И отношения между частными лицами и администрацией подчиняются тем же требованиям соблюдения законности, что и отношения между частными лицами. То есть, точно так же, как частные лица могут найти защиту от несправедливых и незаконных действий других частных лиц, подопечные получают возможность защититься от несправедливых и незаконных действий местной администрации, если она покушается на их права или их имущество.

В демократическом государстве администрация – не всемогущая инстанция, и носители административной власти не могут действовать, как им заблагорассудится. Администрация здесь поставлена под контроль и, в случае необходимости, не нее могут быть наложены санкции.

Администрация воплощает собой власть, силу и действие, а подопечные – индивидуализм, разнообразие и независимость. Но местная администрация одновременно является воплощением организации, преемственности и служения обществу, в то время, как граждане, воплощают

собой суверенные права, потребности, и источники финансирования государственной машины. Подопечные – получатели услуг местной администрации и, в то же время, заказчики этих услуг. Отсюда следует, что в демократическом государстве администрация пользуется законными прерогативами, но граждане, со своей стороны, должны иметь возможность осуществлять необходимый контроль над нею.

Виды контроля, применяемые к деятельности административных органов, разнообразны и часто зависят от степени политического либерализма, достигнутой в том или ином государстве, а также часто – от юридических традиций последнего. Обычно различают политический контроль, административный и судебный. Однако для большей полноты к этому перечню необходимо добавить еще один фактор, который обуславливает, и часто решающим образом, действенность этих различных видов контроля и является основой контроля – гласность деятельности местной публичной администрации.

Политический контроль за деятельностью местной администрации осуществляется теми органами или лицами, которые воплощают, непосредственно или косвенно, верховную власть, в зависимости от политикогосударственного устройства. Этими органами могут быть либо Парламент и местные выборные органы, либо – народ.

Парламент и местные органы власти. В большинстве государств Парламент как общенациональный представительный орган уполномочен контролировать администрацию с помощью механизма своих прерогатив:

- принимая голосованием государственный бюджет;
- через выступления парламентариев;
- через письменные вопросы к министрам и главам местных администраций;
- через парламентские комиссии;

- через поручения о сборе информации;
- назначение инспекционных комиссий и комиссий по расследованию и т. п.

Более ограниченными являются контрольные компетенции, действующие на местном уровне: местные выборные лица могут также более или менее регулярно и систематично осуществлять контроль за деятельностью местной администрации и влиять на эффективность, оперативность и законность этой деятельности. Необходимо добавить, что представители верховной исполнительной власти (Глава государства, Глава правительства, министры) могут также, в случае необходимости, осуществлять контроль за деятельностью местной публичной администрации скорее в качестве политических руководителей, чем в качестве носителей верховной административной власти.

Осуществление контроля народом. Иногда сам народ так же участвует в осуществлении контроля за деятельностью местной администрации. В самом общем виде он может это делать через местные выборы, которые носят и политический, и административный характер. Голосуя, народ может выразить оценку результатов административной деятельности, вынести «приговор» ее эффективности, ее качеству. Но в некоторых странах этот контроль может быть гораздо более постоянным или более глубоким, когда избираются даже простые чиновники или действуют процедуры отзыва выборных лиц (например, во многих штатах США) по инициативе избирателей.

Контроль одной политической партии. В некоторых авторитарных государствах или при однопартийном политическом режиме (или при господстве одной доминирующей партии), эта одна партия, обладающая, фактически или по конституции, всей полнотой или частью государственной власти, наделяется правом общего надзора и контроля деятельностью всего административного аппара-

та. В некоторых случаях партия даже становится независимой, от контролируемых местных администрации инстанций.

В правовом государстве политический контроль, над администрацией обычно слабо развит. Он ограничивается чаще всего надзором за соблюдением основных направлений административной политики или выборочным контролем, но не распространяется на всю административную деятельность. Это, скорее, контроль за качеством, а не за технологией, законностью этой деятельности. Кроме того, в самом общем виде на этот контроль оказывают влияние случайные колебания политической конъюнктуры, просчеты, и, при определенном соотношении сил, возможность проявления несправедливости.

Административный контроль. Располагая большим набором форм применения, административный контроль осуществляется самими органами административной власти внутри этой системы. Надзор вышестоящих должностных лиц за действиями подчиненных, инспекционные и надзорные органы, обжалование этих действий подопечными перед вышестоящим руководством, введение специальных процедур урегулирования конфликтов или примирения сторон.

Надзор вышестоящих должностных лиц за действиями подчиненных. Очевидно, что одной из функций различных руководителей административного аппарата любого уровня являются надзор за работой вверенной им службы и контроль за законностью, качеством и эффективностью работы каждого из своих подчиненных. Важнейшим достоинством любой административной службы является качество работы каждого подразделения, каждого служащего и каждого руководителя. В повседневной работе самих административных учреждений, контроль за деятельностью каждого подчиненного становится одной из

главнейших задач руководителя, а результаты контроля — решающими для успеха работы этих учреждений.

Власть вышестоящего должностного лица над всеми подчиненными нормальна и безусловна. Сюда входит контроль законности действий, их необходимости и целесообразности, а также – эффективности. Сюда входит право отдавать приказы, распоряжения, предписания, право изменения или отмены принятых решений.

Инспекционный контроль. Эта важнейшая и постоянная работа вышестоящих руководителей обычно выполняется деятельностью инспекционного корпуса. Каждое министерство или почти каждое располагает своим инспекционным или своими инспекционными и контролирующими подразделениями.

Выполняя функции общего надзора или специального надзора, инспектирования, располагая в некоторых случаях дополнительными управленческими полномочиями, инспекционные подразделения (службы) обычно существуют в составе министерств, и в их задачу входит изучение законности, эффективности, даже качества административной деятельности — плане чисто административном, так и по линии бухгалтерского контроля и даже по экономической линии.

Контроль органов опеки. В процессе децентрализации возникает еще один особый вид контроля: это — опека. Речь идет о надзоре государственных органов за деятельностью децентрализованных юридических лиц: местных территориальных органов и государственных организаций (получивших юридическую и финансовую самостоятельность). В отличие от контроля, осуществляемого вышестоящим руководством, процесс опеки осуществляется в порядке исключения при наличии определенных условий: суть опеки, ее сфера и формы всегда должны быть предусмотрены законом. Обычно опека сводится к контро-

лю законности, однако иногда допускается контроль целесообразности действий местной администрации. Тем не менее, опека в принципе исключает возможность давать приказы, ибо это – прерогатива вышестоящих органов. Опекунский контроль в отличие от иерархического осуществляется не вышестоящей инстанцией над нижестоящей, а государственным контролером над контролируемой децентрализованной организацией, подчиненной вышестоящему органу, но автономной.

Эти три вида административного контроля – надзор вышестоящих инстанций, инспекционные проверки и опека обладают общими чертами. Во всех трех случаях речь идет о внутреннем контроле администрации, который осуществляет она сама и по своей инициативе. В других случаях контроль может осуществляться, хотя и административными органами, но по инициативе самих подопечных. Речь идет об административном обжаловании, а также о специальных процедурах примирения сторон и регулирования административных конфликтов.

Административное обжалование. Ставший жертвой неблагоприятных действий или актов местной администрации подопечный (гражданин или юридическое лицо) может обратиться к руководству административного органа с просьбой отменить или изменить решение, нанесшее ему ущерб. Разумеется, в этом случае так же, как и в вышерассмотренных, процесс контроля осуществляется самой администрацией, но важно то, что они предпринимаются по требованию подопечных. В тех случаях, когда инициатива исходит от самой администрации, она бывает склонна отдавать предпочтение своей оценке ситуации, игнорировать или просто забывать об интересах подопечных. Административное обжалование позволяет этим последним изложить свое понимание ситуации и само-

стоятельно защитить свои ущемленные интересы или нарушенные права.

Процедуры примирения и урегулирования. Если возникает противоречие или конфликт между данным административным органом и подопечными с ужесточением позиций с той и другой стороны, может оказаться полезным передать дело на рассмотрение третьей стороне – независимому административному органу, лучше – коллегиальному, организовать обсуждение ситуации между подопечными и администрацией и предложить полюбовное соглашение. Этот орган примирения должен оценить обоснованность претензий подопечных и позицию администрации и попытаться сформулировать решение, исключающее произвол и незаконный подход. Речь идет о непрямом административном обжаловании, которое оставляет администрации полную свободу действий при принятии решения о разрешении спора, а также предоставляет подопечному гарантию более беспристрастного рассмотрения дела и преимущество более широкой огласки действий администрации.

Судебный контроль. Политический и административный контроль за административной деятельностью осуществляется непосредственно государственной властью или через органы, тесно связанные с ней. Таким образом, эти виды контроля организуются Парламентом, высшими инстанциями исполнительной власти, чисто административными или «околоадминистративными» органами. При принятии решений этими инстанциями весьма вероятно, что возобладает личная точка зрения: они, вероятно, ограничатся проверкой законности или политической целесообразности действий местной администрации, либо проверкой законности и эффективности повседневной деятельности административных органов, но исходя из критериев только самой администрации.

Эти виды контроля необходимы для создания и эффективной работы администрации, соответствующей требованиям ветвей власти, воплощающих интересы всего общества. Но, как уже было отмечено, недостаточно защищать администрацию от нее самой: необходимо также защитить самих подопечных, самих граждан от ошибок, от справедливых, а иногда – произвольных решений местной администрации. Такая защита может быть, в случае необходимости, обеспечена средствами политического или административного контроля, но все равно остается риск того, что носитель этих контролирующих функций будут больше защищать интересы местной администрации, чем интересы подопечных. Подлинная и реальная защита прав и интересов подопечных требует создания системы контроля, внешней по отношению к местной администрации, системы контроля, аналогичной той, которая защищает частных лиц от незаконных действий других частных лиц. В такой системе контроля надзор над местной администрацией осуществляет судья, суд, то есть судебный контроль.

Судебный контроль административной деятельности весьма отличен от политического или административного:

во-первых, он носит более узкий характер, ибо доводы, которыми можно воспользоваться в суде для обоснования претензии потерпевшего, должны быть правовыми аргументами. Здесь нельзя сослаться на такие соображения как целесообразность, благопристойность, благосклонность, человечность. Так чиновник, на которого было наложено взыскание, может указать на то, что это была противозаконная мера (основанная на неточно изложенных фактах, примененная без соблюдения дисциплинарной процедуры и т.п.), он не может ходатайствовать перед судьей о снисхождении или милости.

Во-вторых, процедура судебного контроля возбуждена в обязательном порядке самой жертвой незаконных действий местной администрации. С одной стороны, в большинстве государств сам судья не может возбудить дело, даже если он был лично информирован о незаконности действий местной администрации. Он должен всегда возбуждать дело на основании искового заявления истца. С другой стороны, истец не может просто так обратиться к судье. Практически во всех случаях суд требует, чтобы истец указал, какое из его прав нарушено или какой из интересов ущемлен тем, кто будет ответчиком в этом процессе. Это требование, как известно, сформировано в классической норме судопроизводства, став ведущим принципом последнего: «Нет интереса – нет и процесса».

В-третьих, судебный контроль обычно является более отточенной, более детально разработанной и более глубокой процедурой, чем политический или административный контроль. Политический или административный контролирующий орган большей частью ограничивается чисто прагматическими проверками или надзорными действиями, то есть ориентированными преимущественно на анализ целесообразности или эффективности принимаемых мер, их соответствия конечным целям административной деятельности. При этом чаще всего проверяется чисто техническая, процедурная сторона дела (соблюдение сроков, формы и т.п.), даже – бюрократическая. Напротив, судебный контроль проводится более тщательно. Будучи неподведомственным местной администрации, судья обязан взвесить права и интересы обеих сторон, то есть, оценивая претензии администрации и подопечного, выявить, на чьей стороне право, а какая из сторон нарушила закон или подзаконные акты. Для этого судья должен очень тщательно изучить все подробности дела, квалифицировать все правовые и фактические обстоятельства, даже иногда

провести очень глубокое расследование, либо назначая дополнительные следственные действия, либо глубоко осмысливая известные обстоятельства, либо подвергая проверке свое собственное убеждение.

В-четвертых, процедура судебного контроля гораздо лучше разработана, чем административный контроль. Проходя через суд, дело подчиняется всем нормам судопроизводства, где необходимо учитывать, с одной стороны, целую систему критериев, как материальных, так и формальных (состав судебного органа, независимость судей, состязательный характер процесса, обязательность обоснования решений, процедурные нормы и т.п.). В числе формальных критериев важнейшим является критерий соблюдения процедурных норм, которые в наши дни, сами по себе составляют целую отдельную юридическую дисциплину. Назначение этих норм – очень тщательно, и четко очертить компетенцию судьи, указать, как дело передается ему на рассмотрение, описать методы возбуждения дела и проведения судебного расследования, предоставление различных отсрочек, полномочия судьи, принципы вынесения решений, пути их обжалования. Этот процедурный аспект, разумеется, гарантирует эффективность и беспристрастность судебного контроля административной деятельности, но, с другой стороны, соблюдение этих норм часто замедляет контроль и обходится недешево.

В-пятых, специфической особенностью судебного контроля является также категория судьи, выполняющего эти задачи: это может быть гражданский судья, применяющий частное право, судья общего суда, специализирующийся на административных спорах (на гражданских исках против администрации). На практике в каждом из подобных случаев сфера, эффективность и точность судебного контроля будут разными.

Гласность административной деятельности. Совершенно очевидно, что при функционировании любой системы государственных и местных органов публичного управления необходимо предусмотреть создание системы административного контроля и так организовать ее работу, чтобы политическое руководство или сама администрация могли осуществлять надзор за правильным выполнением поставленных задач и функций всеми уровнями административной иерархии. В правовом государстве совершенно необходимо наличие системы судебного контроля за действиями государственной и местной администрации, который позволяет любому гражданину, чьи права или интересы ущемлены административным актом подать в суд на администрацию.

Однако недостаточно обеспечить самим гражданам возможность контролировать прямо или косвенно действия местных органов публичной власти, так как такой контроль не всегда оказывается реальным эффективным, если не выполнено еще одно условие – необходимо, чтобы каждый мог заметить и установить незаконные или наносящие ущерб действия администрации.

Более того, граждане и организации, стоящие вне административной системы, которым иногда совершенно чужда административная деятельность и которым, придется предоставлять судье доказательства, улики незаконного характера, административных актов или действий, тоже должны беспрепятственно узнавать о намерениях и действиях местной публичной администрации, легко констатировать и проверять причины, мотивы и цели действий государственных служащих. В демократическом государстве граждане должны получить возможность знать о действиях администрации, наблюдать за ними и понимать их, ибо основная задача публичных административных органов – работа на общее благо, сюда включаются все права,

интересы и свободы всех граждан. К числу всех форм контроля за деятельностью местной администрации необходимо также отнести это знание о внутреннем процессе функционирования местной публичной власти, называемое в наши дни публичностью или гласностью ее работы.

Методы обеспечения или облегчения гласности работы администрации, препятствующие тому, чтобы контроль не превратился в функцию или ребус, многочисленны и разнообразны.

Первый метод наиболее общий и распространенный (хотя, даже в наши дни, не лишен недостатков и пробелов) – это собственно гласность или публичность принимаемых административными властями актов:

- публикация соответствующих документов в официальных или частных сборниках;
- уведомление;
- объявление и т. п.

Благодаря этому подопечные или другие административные службы (не те, от которых исходит данный акт) узнают о касающихся их решениях, и, тем самым, могут составить себе первоначальное представление о законности последних.

Второй метод, также являющийся основой гласности, – это обязательность обоснования административных решений, обоснование есть обязательное формулирование в тексте самого административного решения мотивов, лежащих в основе решения. Разумеется, за всеми административными актами должны стоять какие-то мотивы, так как местная администрация, не имеет права действовать как попало, подчиняясь лишь воле случая, хотя не во всех документах должны обязательно присутствовать формально выраженные мотивы. Однако в тех случаях, когда это положено по закону, письменное обоснование административных актов становится мощным фактором контроля,

ибо знание этих мотивов становится для заинтересованных лиц весьма важным элементом для оценки законности этих актов. К тому же нужно отметить, что для самой администрации обязательное обоснование почти каждого акта является фактором самоконтроля, ибо, формулируя мотивы своих действий, местные органы публичной власти вынуждены еще раз продумать и уточнить свою собственную позицию.

Возможно использование иных методов для обеспечения гласности работы местной администрации. Сюда можно отнести социальные процедуры (наличные или потенциальные – разрабатываемые) информирования или разъяснения подопечным касающихся их решений, или признаваемое за подопечными право доступа в учреждение, принявшее решение, чтобы получить, в случае необходимости, внутренние документы местной администрации, имеющие в той или иной степени отношение к подопечному. Все эти процедуры позволяют выйти за рамки жестких традиционных предписаний относительно гласности административной деятельности.

Таким образом, эффективность любой системы административного контроля основывается не только на наличии определенных органов и методов контроля. Она покоится также на максимально возможном, максимально доступном и максимально ясном знании и понимании административной деятельности подопечными лицами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления. Москва, 2002.
2. Бакушев, В. В., Ивановский, В. А., Молчанова, Л.А. Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. – Москва, 1998.

3. Барабашев, Г.В. Местное самоуправление. М.: 1996.
4. Боршевский, А.П. Основные права и свободы граждан в ведущих демократических странах мира и в Молдове. Кишинев, 2004.
5. Бурлаку, Н., Кожокар, В., Ионицэ.В., Основы Государственного администрирования. Кишинев, 1999.
6. Васильев, В.И. Местное самоуправление. М.: 1999.
7. Воронин, А. Основные принципы формирования структуры управления муниципальным образованием. Городское управление. 1997. № 1.
8. Государство и общество: Управление, самоуправление и судебная власть.
9. Ковешников, Е.М. Муниципальное право. – Москва: Норма - Инфра М, 2000.
10. Овчинников, И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. Москва, 1999.
11. Постовой, Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995.
12. Реформы местного управления в странах Западной Европы. – Москва: ИНИОН, 1993.
13. Савранская, О.И. Правовые основы местного самоуправления // СОЦИС. 1997. №1.

DECENTRALIZATION AND THE CONTROL OVER ACTIVITY LOCAL ADMINISTRATIONS

Keywords: decentralization, bodies of the government, the control, publicity.

Annotation. In the article forms of the control over activity of bodies of the government, in particular, behind activity of local administrations are considered. The author allocates

with one of the basic forms of the control publicity or publicity of work of administration, results methods of its maintenance or simplification.

СТОЯНОВ НИКОЛАЙ МАКАРОВИЧ – заместитель Главы, Башкана Гагаузии, Республика Молдова, аспирант УЛИМ, (freedom_nm@mail.ru)

STOYANOV NIKOLAY MAKAROVICH – the assistant of the head, the Bashkana of Gagausiya, the post-graduate student of ULIM, (freedom_nm@mail.ru)
