

На правах рукописи

КОБЫЛЬЧЕНКО ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
КРИТЕРИИ, ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
(ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

Специальность 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



Ростов-на-Дону – 2007

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор политических наук,
профессор
Старостин Александр Михайлович

Официальные оппоненты: доктор философских наук,
профессор
Добаев Игорь Прокопьевич
доктор политических наук,
профессор
Матвеев Роальд Федорович

Ведущая организация: Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова

Защита состоится «26» декабря 2007 г. в 13-00 часов на заседании диссертационного совета Д 502 008 02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы

Автореферат разослан «23» ноября 2007 г.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к 304

Ученый секретарь
диссертационного совета



Агапов А. К.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Эффективная реализация контрольной функции государственной власти является важнейшей составляющей функционирования любого государственного механизма. Только при наличии обратной связи между принимаемыми решениями и результатами их реализации в практической деятельности появляется возможность перманентной корректировки выбранного элитой политического и социального курса.

Контрольная деятельность, будучи по своей сути деятельностью неполитической, т.е. отражающей объективные результаты происходящих процессов, тем не менее, имеет политическую составляющую, поскольку результаты проведенных проверок могут по-разному интерпретироваться политическими акторами и населением. В современной России вопросам нормативного регулирования контрольной деятельности в последние годы уделяется большое внимание.

В стране действует Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» и законах субъектов Федерации о контрольно-счетных органах. Приняты Бюджетный, Налоговый и Таможенный кодексы, внесены существенные изменения в финансово-контрольное законодательство, состоящее из федеральных нормативных актов. В контексте реализации контрольной функции вносятся необходимые изменения в законодательства субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Проводимые в стране политические и социальные реформы неизбежно оказывают влияние и на трансформацию форм и методов осуществления контрольной деятельности. В частности, реализуемая в стране реформа местного самоуправления поставила множество вопросов об особенностях осуществления контроля на уровне территориальных сообществ и т.д.

Будучи частью мирового демократического сообщества Россия принимает необходимые меры по приведению законодательства в соответствие с международными нормами, регулирующими



прозрачность финансовых потоков, борьбу с отмыванием доходов полученных незаконным путем и т.д. Свидетельством эффективности проводимой работы может служить тот факт, что отечественные органы государственного аудита признаются в качестве полноценных участников мирового разделения труда в этом вопросе

Несмотря на вышесказанное, было бы ошибочным считать решенными все проблемы в сфере повышения эффективности реализации контрольной функции государственной власти современной России. Наблюдаемый в последние годы рост числа контролирующих органов не приводит к адекватному повышению качества проводимых контрольных мероприятий и, самое главное, недостаточно способствует улучшению дел в соответствующих сферах функционирования общества. Следствием роста числа органов контроля становится возрастание конкуренции между ними, что создает дополнительные возможности для коррупции.

Развитая демократия предполагает, наряду с государственным институциональным контролем, наличие эффективного общественного контроля, действующего во всех сферах жизнедеятельности и представленного различными макроакторами – политическими партиями, профессиональными объединениями, структурами гражданского общества, правозащитными группами и движениями. Общественный контроль выполняет важную функцию посредничества между государством и гражданами, обеспечивая гласность принятия государственных решений и гарантируя защиту интересов граждан от произвола власти. В современной России развитие гражданских структур находится в начальной стадии, профессиональные союзы и политические партии не выполняют в необходимом объеме функций общественного контроля. Это ощутимо сказывается на эффективности контрольной деятельности государства, которая не находит достаточной общественной поддержки.

В самом государственном аппарате существуют влиятельные силы, незаинтересованные в повышении качества реализации контрольной функции государства, поскольку это угрожает ударом по существующей в стране системной коррупции. Не меньшую опас-

ность представляет и политическая демагогия некоторых оппозиционных политиков, использующих результаты контрольной деятельности для подрыва доверия населения к существующим институтам власти

В последние годы актуальной стала проблема доступа криминализированных структур к материалам проводимых проверок, поскольку в них содержатся составляющие коммерческую тайну сведения. Недальновидность чиновников способствует указанным процессам

Вопросы повышения эффективности реализации контрольной функции государственной власти затрагивают не только узкопрофессиональные интересы контрольных служб, но и прямо влияют на качество государственного управления, а значит на жизнь миллионов россиян. Все вышеизложенное позволяет сделать вывод об актуальности дальнейшей разработки проблем повышения качества контрольной деятельности.

Социальная и политическая актуальность изучения этой проблематики связана с необходимостью укрепления и развития контрольной функции государственной власти, наличием опасных для общества долговременных последствий ослабления контролирующей деятельности государственных институтов, обусловленного трудностями переходного периода, системным характером коррупции в обществе и во властных структурах, недостаточной развитостью общественного контроля и повышенной значимостью в этой связи контрольной деятельности государства. В то же время данная тема актуальна и с научно-теоретической точки зрения, поскольку по мере осуществления политической и административной реформы возникает острая потребность в адекватном научном осмыслении и стратегическом прогнозировании новаций, в том числе и в сфере организации контрольной деятельности государства.

Степень разработанности проблемы. Большой вклад в формирование теоретических моделей реализации контрольной функции государственной власти внесли отечественные исследователи Н. И. Алексеев, О. Г. Антонова, В. С. Афанасьев, Л. В. Акопов,

Ю П Аверин, Б А Грушин, К И Микульский, А И Пригожев, Р А Соловьев, А Я Слива, Н М Слепенков, С В Степашин¹, Е М Бабосов, Я И Гишинский, Н С Данакин, Л Я Дятченко, В Н Иванов, В Н Ковалев, В.И Патрушев, М В Удальцова и др.² В фокусе исследовательского интереса находились степень эффективности контроля в процессе управления³, контрольная функция гражданского общества⁴, особенности деятельности отдельных субъектов контроля⁵ и особенности контроля систем государственного и му-

¹ См Акопов Л В Контроль в управлении государством теоретические и институционально-правовые основы – Ростов на/Д Ростиздат, 2002 – 352 с, Грушин Б А Массовое сознание способы управления – М, 1987 - 436 с, Лунев А К Теоретические проблемы государственного управления - М, 1974 – 232 с, Микульский К И Социально-экономическая политика в социалистическом обществе - М Мысль, 1978 - 176с. Пригожин А И Организации системы и люди - М Политиздат, 1983 - 312 с, Соловьев Р А Экономический контроль в системе управления – М Политиздат, 1980 - 187 с, Слива А Я Контрольная деятельность Советов - М Наука, 1987 - 231 с, Андреев Э М Теория социального управления Объективная необходимость и сущность социального управления // Социально гуманитарные знания 2000 №6 С 21-34, Антонова О Г, Дыльников Г В Социальный контроль и возрождение России – Саратов Саратовский Гос Университет 1999 - 165 с, Афанасьев В С, Гишинский Я И Девиантное поведение и социальный контроль в условиях кризиса российского общества - СПб, 1995 - 263 с, Слепенков Н М, Аверин Ю П Основы теории социального управления – М Прогресс, 1990 - 345с и др

² Алексеев Н И Эволюция систем управления предприятием // Проблемы теории и практики управления 1999 № 2 С 32-41, Бабосов Е М Социология управления – Минск, 2001 – 213 с, Данакин Н С Теоретические и методические основы проектирования технологий социального управления - Белгород БГУ, 1996 - 171 с, Дятченко Л Я Социальные технологии в управлении общественными процессами - Москва-Белгород ЦСТ, 1993 – 154 с, Иванов В Н, Патрушев В И Социальное управление - М Муниципальный мир 2004 – 265 с, Ковалев В Н Социология управления социальной сферой - М Академический Проект, 2003 – 303 с, Удальцова М В Социология управления - М ИНФРА - М, 1999 - 144 с

³ См Есин С О К вопросу об оценке эффективности финансового контроля Общетеоретические аспекты финансового контроля // Проблемы управления 2005 № 2 С 48 - 53

⁴ См Баяхчева С Л Контрольная власть гражданского общества - М "Вертикаль власти"/ Вып 4. 2006 Чепурных Е Е Усиление общественного контроля призвано повысить качество системы общего образования // Национальные проекты 2007 № 1 (8)

⁵ См Кучеров И И, Судаков О Ю, Орешкин И А Налоговый контроль и ответственность законодательства о налогах и сборах / Под ред И И Кучерова - М АО

ниципального управления¹, в том числе и при реализации национальных проектов²

Важное место в исследованиях занимает изучение зарубежного опыта контроля³ и теоретических аспектов реализации государством как политическим институтом контрольных функций Постструктуралистские идеи М Фуко и Ж Деррида, их понимание гражданского противостояния властному диктату государства оказали существенное влияние на формирование дискурса в сфере контрольной функции государства как для отечественных ученых, так и для известных зарубежных представителей общественных наук,

«Центр ЮрИнфоР», 2001, Зубарев С М Субъекты контроля в пенитенциарной сфере проблемы нормативного закрепления // Пути повышения эффективности деятельности УИС Минюста РФ в современный период Материалы Всероссийской научно-практической конференции Владимир, 20 ноября 2003 г Владимир ВЮИ МЮ РФ, 2004, Зубарев С М Объект и предмет социально-правового контроля в пенитенциарной сфере // Государство, право и управление Материалы IV-й Всероссийской межвузовской научно-практической конференции -М ГУУ, 2004, Сельская О В Совершенствование социального контроля над деятельностью административной организации вуза / Автореф дис соиск уч ст канд соц наук – М Современная гуманитарная академия, 2006

¹ См В И Лукьяненко Контроль в системе государственной службы - М Изд-во РАГС, 1995, Ицкович Б Ф Институциональное развитие системы органов финансово-хозяйственного контроля России Практический аспект // Финансы и кредит 2005 № 2, Смоляков А Г Информационное и нормативное обеспечение государственного контроля потребительского рынка / Информатизация и информационная безопасность правоохранительных организаций Сб научных трудов по материалам XV Международной научной конференции (Москва, 23-24 мая 2006 г) – М Академия управления МВД России, 2006, Джагарян А А, Шевченко Н В Представительные начала в юридической природе контрольного органа муниципального образования // Конституционное и муниципальное право 2006 № 11

² См Бакулин М М Организация контроля реализации национальных проектов в Республике Адыгея // Национальные проекты, 2006, № 2 (2), Сучилина А П Главная цель контроля – наибольшая эффективность конечного результата // Национальные проекты, 2006, № 4 (4), Шуба Н М Содействие и контроль // Национальные проекты. 2006, № 6 (6)

³ См Тулаев А Н Особенности парламентского контроля за деятельностью в странах Западной Европы // Журнал российского права 2004 № 1, Березин Ю Б Международно-правовые аспекты полномочий органов конституционного контроля (на примере европейских стран) // Государство и право в условиях глобализации Проблемы и перспективы тезисы научных докладов международной научно-практической конференции – Екатеринбург Издательский дом УрГЮА 2004

таких, как Э Арато, Д Л Коэн, Х Ф Хабера, А Меджила, П Юна и др.¹ Концепция социального контроля как самостоятельного направления исследований была обоснована и сформулирована Э Россом, У Самнером, Э Мэйо, Г Тардом, Р Парком, У Томасом² и др. Эта теория получила значительное развитие в системно-функциональной школе американской социологии и политологии.

Эффективность контрольной функции государственной власти современной России изучалась представителями различных научных дисциплин – управленческих³, экономических⁴, юридических⁵. Контрольная функция власти рассматривалась применитель-

¹ См. Коэн Л Д, Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М., 2003; Habermas J. Beyond Postmodern Politics. Lyotard, Rorty, Foucault. N.Y.: Routledge, 1994; Megill A. Prophets of Extremity. Nietzsche, Heidegger, Foucault, Derrida. Berkeley: University of California Press, 1985; Jun P. Rationality and Social Criticism. Habermas, Foucault, and Beyond. Chunchoon, Korea: Kangweon National University Press, 1989 etc.

² Ross E. A. Social control. - New York: Oxford University Press, 1996. - 234 p.; Самнер У. Протекционизм или теория происхождения. Пер. с англ. – М.: Социум, 2006. – 231 с.; Тард Г. Законы подражания. СПб.: 1892. С. 11; Park R. E. Race and culture / Glencoe: Free Press, 1950. – 321 p.; Томас У., Знанецкий Ф. Методологические заметки. Американская социологическая мысль. – М.: 1996. – 321 с.

³ См. Черноморд П. В. Государственный финансовый контроль в процессе формирования и исполнения бюджета. – Санкт-Петербург, 1997; Лексин В. Н., Шевцов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. 3-е издание (стереотипное). – М.: УРСС, 2000; Рожкова Н. К. Виды, формы и принципы государственного финансового контроля // Проблемы теории и практики управления, М., 2006, № 6; Карепина О. И. Теоретико-методологические основы государственного финансового контроля в условиях рыночных отношений // Экономический вестник РГУ. 2006. № 2.

⁴ См. Тулякова И. В. Счетная палата в управлении экономикой региона / Автореф. соиск. уч. ст. канд. экон. наук. – М.: Российская академия государственной службы, 2000; Блинова У. Ю., Рожкова Н. К. Теоретические и методологические аспекты организации императивного и превентивного контроля. – Хабаровск: Ред.-издат. центр Хабаровской гос. академии экономики и права, 2005.

⁵ См. Мириджанян Д. М. Санкции за конституционно-правовые нарушения законодательных органов субъектов РФ: проблемы нормативного регулирования (на примере Южного федерального округа) // Актуальные проблемы социогуманитарного знания. Сборник научных трудов. Выпуск XI / Под ред. Г. Н. Киреева, В. В. Михайлова, О. С. Новиковой. – М.: «Век книги – 3», 2004; Пылин С. В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации / Автореф. соиск. уч. ст. канд. юр. наук. – Санкт-Петербург: Изд-во Северо-Западной академии государственной службы, 2006.

но к разным уровням ее функционирования общегосударственному¹, региональному, местному²

Однако анализ работ, посвященных исследованиям государственного контроля именно в системе управления, показал, что этой проблеме не уделялось достаточного внимания, отсутствует научное обоснование требуемой современным устройством Российского государства системы государственного контроля. В связи с этим возникла научная лакуна, заполнению которой призвано служить настоящее диссертационное исследование.

Объектом исследования является система контроля в составе органов государственной власти Российской Федерации.

Предмет исследования составляют критерии эффективности реализации контрольной функции государственной власти современной России и пути ее повышения.

Цель исследования заключается в осуществлении политологического анализа критериев эффективности реализации контрольной функции государственной власти современной России и путей ее повышения.

Задачи исследования:

- показать тенденции изменения существующей в современной России модели реализации контрольной функции государственной власти,

¹ См. Мальцев В. А. Парламентский контроль в Российской Федерации / Проблемы государственной власти – Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1995. Вып. 3. С. 51-56.

² См. Придачук М. П. Вопросы оценки эффективности государственного финансового контроля / М. П. Придачук // Проблемы и перспективы роста российской экономики. Материалы всероссийской научно-практической конференции – Пенза: Приволжский дом знаний, 2003; Пылин С. В. Муниципальный контроль: проблемы и пути правового обеспечения // Материалы X Всероссийской конференции по проблемам науки и высшей школы «Фундаментальные исследования в технических университетах», 18-19 мая 2006 г. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2006; Пылин С. В. Гражданский контроль в системе местного самоуправления // Сборник статей IV Международного научного форума «Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность» К 100-летию Государственной Думы. СПб., 20 июня 2006 г. – СПб.: Изд-во Северо-Западной академии государственной службы, 2006.

- обосновать необходимость законодательной фиксации на федеральном уровне критериев эффективности государственного финансового контроля, на основе которых будет регулироваться его деятельность,

- проанализировать влияние осуществляемой в контексте политических реформ автоматизации контрольной деятельности государства в масштабах федерации на реальную эффективность государственного контроля,

- исследовать в контексте политических реформ основные сложившиеся тенденции в сфере осуществления государственного контроля по линии федеративный центр-регионы,

- рассмотреть влияние развития негосударственных форм контроля на эффективность выполнения государством контрольной функции и выявить основных акторов, заинтересованных в расширении общественного контроля;

- установить социальные группы, являющиеся политической базой для становления в стране общественного контроля и повышения эффективности контрольной функции государства

Теоретико-методологическую основу исследования составляют общие концептуальные положения политологической науки, идеи и разработки отечественных и зарубежных политологов в области становления и развития государственного контроля и критериев его эффективности. В ходе разработки научной задачи используется понятийно-категориальный аппарат общих основ политологии.

В качестве базового исследовательского инструмента выбраны положения теоретического конструкта “диалектика контроля” британского исследователя Э Гидденса. Используются теоретические положения контроля в функционировании государства, разработанные Г Лассуэллом, М Маффесоли, Ч Милошем. Рассмотрение поведения политических акторов, задействованных в процессах реализации контрольной функции государственной власти, осуществлено с использованием понятия «политическая культура», при этом автор диссертации ориентировался на понимание этой дефи-

нии, выработанное известными американскими политологами Г. Алмондом и Г. Пауэллом

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют данные социологических исследований ВЦИОМ, Левада-Центра и других исследовательских организаций, публикации прессы, а также результаты вторичного анализа проведенных ранее политологических исследований.

Нормативной базой исследования служат Конституция Российской Федерации, законодательство и иные нормативные правовые акты, в которых затрагиваются вопросы, связанные с организацией контрольной функции органов власти.

Научная новизна диссертации в содержательном плане состоит в следующем

- установлено, что основной тенденцией изменения существующей в современной России модели реализации контрольной функции государственной власти является переход от модели финансового контроля к модели «аудит эффективности»,
- обоснована необходимость принятия федерального закона, регулирующего осуществление государственного финансового контроля на основе фиксированных критериев эффективности,
- обоснована неприемлемость в современных условиях и несоответствие общим целям политической реформы абсолютизации на уровне государственной политики автоматизации выполнения контрольных функций,
- выявлено, что основной тенденцией в сфере осуществления государственного контроля по линии федеративный центр-регионы является дифференцированное применение мер контроля в финансово-бюджетной сфере субъектов федерации в зависимости от степени их дотационности,
- установлено, что в условиях современной России развитие общественного контроля является фактором повышения эффективности контрольной функции государства, причем участие политических партий и движений в осуществлении общественного кон-

троля менее значительно, чем участие саморегулирующихся профессиональных организаций,

- обосновано, что основной социальной группой, потенциально способной стать политической базой для становления в стране общественного контроля и повышения на этой основе эффективности государственной контрольной функции, является средних класс

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично соискателем и выносимые на защиту:

1 В настоящее время в целях повышения эффективности реализации контрольной функции государственной власти осуществляется переход от финансового контроля к аудиту эффективности, предполагающему оценку не формальных показателей, а конечного результата действий власти. Переход к модели «аудита эффективности» объективно обусловлен необходимостью повышения качества реализации контрольной функции государственной власти. В настоящее время эффект от контрольных мероприятий нередко достигается за счет увеличения числа контролеров, что негативно сказывается на эффективности реализации управленческой функции государства.

2 Необходимо принятие федерального закона «Об общих принципах организации внешнего финансового контроля в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях», который позволил бы не только устранить дублирование функций различных контрольных органов, но и предусматривал универсальные критерии оценки эффективности контрольной функции государственной власти. Речь идет о кардинальном пересмотре всей системы государственного финансового контроля.

3 Ориентация принимаемых государственных решений исключительно на автоматизированное осуществление контрольных функций основывается на абсолютизации последнего в духе идеологии технологического детерминизма и не соответствует стратегическим целям политической реформы, поскольку результативность применения автоматизированных систем контроля зависит

прежде всего от уровня управленческой культуры и этики использующих их кадров. В условиях системной коррупции и слабости институционального контроля в обществе эти системы зачастую становятся инструментом манипулирования общественным мнением, реализации частноэгоистических интересов и политического давления.

4 Основной тенденцией в сфере осуществления контроля по линии федеративный центр-регионы является дифференцированное применение мер контроля в финансово-бюджетной сфере субъектов федерации в зависимости от степени их дотационности. Представители ряда региональных элит (особенно в регионе ЮФО) оказывают пассивное сопротивление указанной тенденции, поскольку усиление контроля позволяет обеспечить прозрачность финансовых потоков в регионах, что в условиях системной коррупции для преступных кланов неприемлемо.

5 Становление демократической государственности в современной России проявляется в тенденции к развитию общественного контроля и повышению его влияния на эффективность осуществления контрольных функций государства. При этом специфику российской современности составляет слабая выраженность участия оппозиционных политических партий в реализации общественного контроля и значительно большая заинтересованность в этом гражданских структур, в частности, саморегулирующихся профессиональных организаций. Однако без придания саморегулирующимся организациям легитимного статуса делегировать им какие бы то ни было полномочия в сфере осуществления контрольных функций невозможно, поэтому целесообразно принятие соответствующего федерального закона.

6 Основной социальной группой, потенциально образующей политическую базу для становления в стране общественного контроля и тем самым для повышения его стимулирующего влияния на выполнение государством контрольной функции, является средний класс. Именно средний класс становится тем слоем, представители которого заинтересованы в стабилизации политического и соци-

ального порядка в стране. Малочисленность среднего класса в современной России служит объяснением того факта, что практики общественного контроля пока еще не стали массовым явлением и не могут в настоящее время играть адекватной роли в укреплении государственного контроля и повышении его эффективности.

Научно-практическая значимость исследования обусловлена актуальностью и недостаточной разработанностью проблем повышения эффективности государственной контрольной функции в современной России, а также тем, что полученные в ходе исследования результаты и выводы способствуют развитию и углублению имеющихся теоретических представлений о путях повышения ее эффективности в контексте политико-административной реформы.

Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы при разработке малоизученных вопросов теории государственного контроля, при преподавании курсов политологии, а также при проведении эмпирических исследований по проблематике функционирования властных структур.

Апробация работы. Основные теоретические разработки и положения, содержащиеся в диссертации, нашли отражение в опубликованных автором 4 научных работах общим объемом 8,6 п.л. Результаты исследования докладывались автором на региональных, вузовских и межвузовских научно-практических конференциях, в их числе международная конференция «Элиты и будущее России взгляд из регионов» (г. Ростов н/Д, 2007 г.), международная конференция «Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии» (г. Ростов н/Д, 2006 г.), международная конференция «Региональные аспекты развития АПК в ЮФО» (г. Ростов н/Д, 2007 г.), всероссийская конференция «Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России» (г. Ростов н/Д, 2007 г.).

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите кафедрой политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения общим объемом 133 страницы. Текст включает 2 таблицы. Библиография содержит 161 название.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения.

В первой главе диссертационного исследования **«Критерии эффективности и модели реализации контрольной функции государственной власти современной России: основные теоретические концепции»** соискатель рассматривает особенности осуществления контрольной функции государственной власти современной России. В центре внимания будут исторические особенности контрольной функции государственной власти, формы и осуществления контроля, контрольные функции государственных органов, основные субъекты и объекты контроля. Кроме того, предполагается выявить необходимость изменения существующей модели реализации контрольной функции, а также рассмотреть проблему критериев эффективности государственного контроля.

С точки зрения диссертанта для понимания политических процессов эволюции контрольной функции государственной власти современной России, важен историко-политический подход, позволяющий понять как системный характер организации контроля, так и выявить существующие противоречия, а также наметить пути решения возникающих проблем.

В современной России управленческая деятельность государственных органов осуществляется в определенных формах, каждая из которых обусловлена специфическими задачами и функциями управления. Контроль за деятельностью чиновников является обя-

зательным условием рационального функционирования государственного аппарата Наряду с контролем над деятельностью чиновников важен и контроль над деятельностью граждан

По субъекту контроля он разделяется на *государственный* (муниципальный) и *общественный* (социальный) Государственный контроль в свою очередь подразделяется на политический, административный и судебный По тексту главы диссертант подробно рассматривает особенности классификации различных форм реализации контрольной функции государства

Рассматривая выдвигаемую рядом исследователей идею выделения контроля в четвертую ветвь власти, соискатель приходит к выводу, в соответствии с которым учреждение независимой контрольной ветви государственной власти по крайней мере преждевременно Концентрация контрольных полномочий в одних руках приведет к разбалансированию существующих в современной России ветвей власти Тем не менее, изменение вектора направленности реализации контрольной функции государственной власти в современной России назрело

Переход к модели «аудита эффективности» объективно обусловлен необходимостью повышения качества реализации контрольной функции государственной власти В настоящее время эффект от контрольных мероприятий нередко достигается за счет увеличения числа контролеров, что негативно сказывается на эффективности реализации управленческой функции государства В стране из года в год растет число федеральных госучреждений и экстенсивные методы контроля оказываются в современных условиях неэффективными

На взгляд автора диссертации, усиление коррупции увязано с возможностями использования результатов государственного контроля не в целях повышения эффективности функционирования народного хозяйства, а как инструмент коррупционного давления на представителей бизнеса С точки зрения выбора стратегий контроля направленных на уменьшение коррупции в современном российском обществе представляется целесообразным использовать

зарубежный опыт, на котором соискатель кратко останавливает внимание. Усиление или же ослабление контроля над деятельностью хозяйствующих субъектов является в значительной мере политическим решением, в конечном счете, затрагивающим интересы большого количества граждан

Одной из важнейших проблем в формировании политической линии государства в сфере осуществления контрольной деятельности является выбор между *усилением* или же *уменьшением* регулирующих функций. Как автор диссертации показывает по тексту главы, и у одной и у другой политической линии имеются сторонники и противники.

Зачастую некоторые государственные структуры используют контроль не в целях повышения эффективности функционирования экономики, а как инструмент, позволяющий получить формальные показатели осуществления контрольной деятельности. Проблема критериев контрольной деятельности для современной России весьма актуальна. В подтверждении этого тезиса сошлемся на факты, когда контрольные органы при принятии решений руководствуются не нормами закона, а, к примеру, собственным видением религиозных⁽¹⁾ постулатов. Безусловно, в светском обществе такой дискурс не может быть признан обоснованным. На практике очень важно восприятие эффективности государственной деятельности самими представителями элиты. Как указанная проблема решается, диссертант рассматривает на примере разработки критериев эффективности функционирования государственной налоговой службы.

Во второй главе диссертационного исследования «Влияние проводимых в современной России политических реформ на эффективность контрольной функции государственной власти» соискатель отмечает, что проводимые в современной России политические реформы неизбежно связаны с вопросами повышения эффективности контрольной функции государственной власти. По тексту главы диссертационного исследования диссертант рассматривает указанные процессы на различных уровнях осуществления властных полномочий – федеральном, региональном и муниципальном.

О важности усиления эффективности контроля государства свидетельствуют результаты проводившихся в стране социологических исследований, на результаты которых опирается автор диссертации. Вторичный анализ вышеуказанных данных социологического опроса позволяет сделать вывод о существовании системных кризисных тенденций в сфере реализации государством контрольной функции. При этом соискатель отмечает, что такого рода тенденции характерны не только для современной России.

Общемировые тенденции в сфере трансформации моделей и практик государственного контроля обусловлены повышением конкуренции не только в экономической сфере, но и в сфере функционирования социальных и политических институтов. Соискатель приходит к выводу о существовании объективных предпосылок трансформации контрольной функции государственной власти в ходе проводимых в современной России политических реформ.

Важным элементом реформирования системы государственного контроля стало участие контрольных органов в реализации приоритетных национальных проектов. Именно практика позволила выявить «узкие» места реализации контрольной функции государства. Проблема качества принимаемых органами власти законопроектов и нормативных актов в современной России стала хронической. Данный тезис рассматривается автором диссертации на примере бюджетного Кодекса и нормативных актов, затрагивающих вопросы межбюджетных отношений.

Эффективность контрольной функции государственной власти могла быть резко повышена в случае внедрения зарекомендовавших себя в других государствах методов организации закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд. Автор диссертации приводит примеры того как излишняя зарегулированность процесса осуществления госзакупок приводит к срыву поставленных задач. Соответственно, аудит эффективности, о котором речь шла в первой главе диссертационного исследования, позволил бы повысить эффективность контрольной функции государства путем уменьшения числа контролеров и ориентации проверок на дости-

жение запланированного результата Контроль представляет собой не только завершающую стадию определенного процесса, но и служит толчком для принятия новых управленческих решений

Организация современного контроля немислима вне процессов информатизации. Политическая линия правительства страны и руководства регионов свидетельствует о принятии элитой страны указанной точки зрения Автор диссертации приводит многочисленные примеры осуществления контрольной функции государственной власти с использованием компьютерных технологий

При этом соискатель высказывает и по тексту второй главы диссертации доказывает гипотезу, в соответствии с которой ориентация принимаемых органами государственной власти и управления решений в сфере автоматизации контроля основывается на идеологии технологического детерминизма, что в современных условиях неприемлемо и потому должно быть исключено из соответствующих практик Наглядным примером банкротства идеологии технологического детерминизма в сфере осуществления государственного контроля является ситуация с начальным этапом внедрения «Единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (ЕГАИС) По оценкам Счетной палаты, неразбериха на алкогольном рынке, образовавшаяся после внедрения ЕГАИС, обошлась бюджету в почти 15 млрд руб

Далее диссертант рассматривает особенности проводимых в современной России политических реформ на эффективность контрольной функции государственной власти на уровне регионов В последние годы, на его взгляд, основной тенденцией в этой сфере является дифференцированное применение мер контроля в финансово-бюджетной сфере субъектов федерации в зависимости от степени их дотационности В частности, Президент РФ В В Путин в сентябре 2006 г своим указом создал комиссию по вопросам улучшения социально-экономического положения в Южном федеральном округе, которая получит право контролировать средства, направляемые в южные регионы из федерального бюджета в качестве

дотаций и в рамках федеральных целевых программ. Для организации дифференцированного контроля требуется отлаженный механизм взаимодействий региональных структур государственной власти с федеральным центром.

Достаточно показательно, что представители республик, входящих в Южный округ, крайне негативно отреагировали на создание нового органа. На основании приводимых примеров соискатель делает вывод, в соответствии с которым в некоторых регионах страны наблюдаются противоречия между волюнтаристским стилем высокопоставленных региональных руководителей и объективными потребностями осуществления контрольной функции государства.

Использование на региональном уровне автоматизированных систем учета позволяет уменьшить непрозрачность финансовых потоков. При этом с точки зрения соискателя использование указанных систем должно сопровождаться не только повышением культуры исполнителей, но и мероприятиями по недопущению использования инструментов контроля во вред общественно значимым интересам. К сожалению, в современной России получили широкое распространение практики запугивания и борьбы с конкурентами с использованием возможностей контролирующих органов. Речь идет как об экономической коррупции, так и о политической коррупции. Диссертант приводит ряд примеров, когда возможности осуществления государственного контроля использовались на региональном и муниципальном уровнях не в интересах государства, а для получения статусной ренты.

Далее по тексту главы соискатель рассматривает влияние проводимых в современной России политических реформ на эффективность контрольной функции муниципальной власти. Указанная функция присуща муниципальным структурам во всех демократических странах. При этом диссертант отмечает, что в современной России одной из проблем, требующих разрешения, является уточнение вопросов местного значения и отнесенных к ведению местного самоуправления отраслевым законодательством.

отдельных государственных полномочий. Решение этого вопроса позволит снять целый ряд конфликтов, возникающих и могущих возникнуть между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Соискатель отмечает, что на муниципальном уровне проблема кадрового обеспечения контрольных органов стоит очень остро. Недостатки в реализации контрольной функции на муниципальном уровне могут иметь серьезные экономические и социальные последствия, и автор диссертации в подтверждении данного тезиса приводит ряд примеров.

В третьей главе диссертационного исследования **«Роль негосударственных структур в повышении эффективности реализации контрольной функции государственной власти в современной России»**, соискатель рассматривает роль негосударственных структур в повышении эффективности реализации контрольной функции государственной власти в современной России. При этом он высказывает и доказывает по тексту главы гипотезу, в соответствии с которой в современной России наблюдается тенденция к возрастанию роли структур гражданского общества в сфере осуществления контрольных функций государства.

В 2005 г. Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека была разработана «Концепция осуществления гражданского контроля в Российской Федерации». В указанной концепции отмечено, что одной из основополагающих форм процедурного взаимодействия организаций гражданского общества (ОГО) с органами государственной власти и органами местного самоуправления (ОГВ и ОМСУ) является гражданский контроль. Целью гражданского контроля является содействие повышению эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций и учреждений, а также обеспечению соблюдения общепризнанных норм международного права и законодательства Российской Федерации указанными органами и организациями, а также должност-

ными лицами указанных органов и организаций — в процессе выработки и реализации ими государственной и муниципальной политики, а также иными организациями и их должностными лицами и гражданами при осуществлении своей деятельности

Гражданский контроль реализуется в нескольких основных формах мониторинга, исследования, расследования, гражданской экспертизы, а также в иных формах. Как отмечает соискатель, не все формы контроля доступны гражданам, поскольку многие из них требуют обширных специальных познаний, к примеру, финансовый и налоговый контроль. Поэтому, в контексте рассматриваемой в диссертационном исследовании проблематики, по мнению соискателя, представляется целесообразным акцентировать внимание на политическом контроле, осуществляемом негосударственными акторами

Политический контроль осуществляется в странах с развитыми демократиями представителями оппозиционных партий. В современной России такая форма контроля в настоящее время развита слабо. В последние годы в нашей стране начал развиваться общественный контроль, т.е. контроль со стороны структур гражданского общества. Эту форму контроля инициировал Президент РФ и формой ее проявления стали общественные советы при ряде федеральных ведомств и их региональных структур

Чем более демократичнее государство, чем более подотчетны обществу государственные институты, формирующие контрольные органы, тем в большей степени защищаются интересы граждан, а не только государства. Политические механизмы осуществления социального контроля в силу своей высокой эффективности и ответственности являются важным источником формирования доверия населения к различным ветвям власти

Особенно ярко приведенный выше тезис проявляется на уровне территориальных сообществ. Своеобразие местной исполнительной власти состоит в том, что она является завершающим политическим звеном в системе власти. Как показывает мировой опыт, именно благодаря участию населения в осуществлении политического контроля появляется возможность снижения коррупции

На многочисленных примерах автор диссертации рассматривает особенности осуществления общественного контроля в современной России

Государственный и общественный контроль органически взаимосвязаны. Речь идет о сотрудничестве государственных структур с представителями гражданского общества. Такое сотрудничество стало распространенной политической практикой не только в процессе реализации приоритетных национальных проектов, но и в других областях представляющих интерес для общества.

Сторонники концепции гражданского общества очень часто рассматривают в качестве одного из важнейших условий усиления его роли в общественно-политическом развитии соответствующее ослабление государства и уменьшение влияния институтов государственной власти, однако применительно к проблематике социального контроля, по мнению автора диссертации, данный тезис неприменим. Периодически владельцы малого бизнеса сообщают контролирующим структурам, которым они доверяют о фактах незаконных поборов, результатом чего становятся уголовные дела в отношении вымогателей.

Можно вести речь о нравственной позиции людей много лет терпевших нарушения закона и не предпринимавших никаких действий по искоренению социального зла, тем не менее, рост правосознания граждан свидетельствует как о повышении доверия к государству, так и о процессах формирования гражданского политической культуры. Ведя речь о политической культуре, автор диссертации ориентируется на понимание этой дефиниции, выработанное известными американскими политологами Г. Алмондом совместно с Г. Пауэллом.

Отставание политических реформ от экономических позволяет чиновникам скрывать от общественного контроля механизмы управления государственным имуществом, бюджетными средствами и природными ресурсами. Общественный контроль может быть организован как легитимизированными акторами, так и стать результатом действий институтов гражданского неповиновения. К по-

следним из вышеуказанных акторов, по мнению соискателя, могут быть, к примеру, отнесены общественные сетевые институты, основной целью деятельности которых является объединение потребителей в вопросах защиты тех или иных прав. В частности, речь идет об общественных движениях автомобилистов, защищающих права на использование машин с правым рулем и т.д.

Деятельность вышеуказанных акторов, с точки зрения диссертанта, относится к использованию политических технологий социального неповиновения. Такого рода технологии только в последние годы в политической науке стали признаваться неделикатными.

В современной России гораздо больше распространения получили легитимированные структуры общественного контроля над деятельностью государства. В числе такого рода структур автор диссертационного исследования упоминает ассоциации контрольно-счетных органов и саморегулируемые общественные организации. С теоретической точки зрения в основе деятельности такого рода структур находится «диалектика контроля» Энтони Гидденса.

В условиях системной коррупции такого рода контроль не в интересах значительной части элиты, поэтому его осуществлению оказывается латентное сопротивление. Не меньшее сопротивление чиновники оказывают и формирующимся саморегулируемым профессиональным организациям (СРО), ориентированным на организацию саморегуляции входящих в их состав акторов. Саморегулируемые структуры осуществляют контроль не только над качеством товаров и услуг, но в некоторых случаях и над эффективностью расходования бюджетных средств.

Объединяющие профессионалов саморегулируемые организации могут быть созданы практически в любой отрасли народного хозяйства. Одной из отраслей требующих общественного контроля является здравоохранение и, автор диссертации на ряде примеров демонстрирует особенности контроля в указанной сфере. Тенденция увеличения числа саморегулируемых структур характерна не только для современной России.

Опираясь на работы известного американского политолога Г Лассуэлла, который рассматривает политику через символы требований и ожиданий, автор диссертации приходит к выводу, в соответствии с которым именно средний класс становится тем слоем, участники которого заинтересованы в становлении политического и социального порядка в стране. Малочисленность среднего класса в современной России служит объяснением того факта, что вышеприведенные практики общественного контроля пока еще не стали массовым явлением.

В заключении диссертации подведены итоги исследования, сформулированы выводы.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора

1 Кобыльченко Е Н Контрольные функции государственной власти на уровне субъектов федерации // Власть 2007 № 11 – 0,3 п л (ведущий журнал)

2 Кобыльченко Е Н Контрольная функция государственной власти: критерии эффективности, проблемы совершенствования. Монография – Ростов н/Д. Изд-во СКАГС, 2007 – 7,5 п л

3 Кобыльченко Е Н Контрольная функция государственной власти. проблемы эффективности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС 2007 № 3 – 0,4 п л

4 Кобыльченко Е Н Роль негосударственных акторов в осуществлении контрольных функций в современной России // Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России. Ростов н/Д, 2007 – 0,4 п л

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы www.skags.ru

Подписано в печать 19 09 07 Формат 60х84/16

Усл п л 1,3 Тираж 100 экз Заказ № 78/11

Ризограф СКАГС 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70