



На правах рукописи

Езерская Анна Игоревна

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ
КОНТРОЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

23.00 02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы
и технологии (юридические науки)

5 409 2009

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2009

Работа выполнена в государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
“Таганрогский государственный педагогический институт”

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мордовцев Андрей Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Любашин Валентин Яковлевич,
доктор философских наук, профессор
Вакула Иван Михайлович

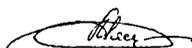
Ведущая организация: Поморский государственный
университет им. М. В. Ломоносова

Защита состоится 27 октября 2009 года в 12 часов на заседании
диссертационного совета Д 203 011 01 по юридическим наукам при
федеральном государственном образовательном учреждении высшего
профессионального образования “Ростовский юридический институ-
т МВД России” по адресу 344015, Ростов-на-Дону, ул Маршала
Еременко, 83, ауд 502

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке федерального
государственного образовательного учреждения высшего профессио-
нального образования “Ростовский юридический институт МВД Рос-
сии”

Автореферат разослан 26 сентября 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Мясников А.П.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена, прежде всего, спецификой трансформации институтов государственной власти и их функций в условиях российского демократического транзита, предполагающего изменение конфигурации властных отношений, возникновение новых принципов и институциональных форм организации властного пространства

Именно в этот период как в государственно-правовой теории, так и в практике государственного строительства возникает интерес к концепции разделения властей, особенностям ее реализации в современной России, отмечается критическое отношение к функциональной природе разных институтов государственной власти. В последние годы на доктринальном уровне ведутся дискуссии относительно зафиксированной в Конституции РФ модели разделения властей, ее эффективности и значимости в качестве основы формирования и функционирования механизма властных отношений в национальном политико-правовом пространстве, что, безусловно, важно в контексте постсоветского реформирования, поиска стратегии выхода из системного кризиса, преодоления возникших в отечественной политико-правовой системе институциональных деформаций

Большинство современных исследователей утверждают необходимость создания теории функций государства переходного и постпереходного периодов, в рамках которой появится возможность определить вектор движения конкретных властных институтов, выявить особенности изменения их функций, сформулировать принципы и приоритеты проведения государством правовой политики в различных сферах общественной жизни, проанализировать уровень ресурсного (правового, политического, материального и др.) обеспечения деятельности общефедеральных и региональных структур публичной власти

В силу действия ряда объективных и субъективных факторов, связанных с постсоветскими политико-правовыми реалиями, интерес к осуществлению контрольных функций государственной власти не случаен, тк в период нарастания в государстве хаотических процессов, так или иначе затрагивающих основные области

жизнедеятельности, именно через усиление контрольных начал осуществления публичной власти можно преодолеть опаснейшие модернизационные риски, разрушительные институциональные деформации, создать предпосылки реализации устойчивого развития государства

В этом плане справедливой представляется необходимость комплексного изучения контрольной власти: эффективное функционирование ее институтов в конвергенционной правовой, политической и экономической системе является одной из важнейших гарантий обеспечения законности и правового порядка, а значит, достижения конечной цели демократического реформирования. Элиминирование же контрольных функций государственной власти в финансовой сфере, в системе защиты прав человека и др., по сути, приводит к устранению властных органов от задачи противодействия коррупции, злоупотреблениям государственной и муниципальной властью, что, безусловно, важно в контексте политико-правового обеспечения приоритета общественных интересов, институционально-правовой организации экономического публичного порядка.

Степень научной разработанности проблемы диссертационного исследования. В современном отечественном политико-правовом познании, к сожалению, еще нет устойчивой, опирающейся на фундаментальные работы традиции изучения контрольных функций институтов государственной (публичной) власти. Между тем эта проблема имеет особое значение в условиях постсоветского (переходного) состояния государственно-правового строительства, в ходе которого возникли существенные противоречия и риски, связанные с издержками институционального реформирования в политической и экономической сферах общества, произошло известное отчуждение государственного аппарата и российского социума. Традиция исследования институционально-правовых основ и особенностей трансформации контрольной деятельности государственных и муниципальных структур, механизма ее политико-правовой институционализации только формируется, вбирая в себя как зарубежные, так и российские теоретические и методологические разработки в указанном проблемном поле.

Фундаментальные произведения, посвященные анализу политико-правовой природы государственного контроля, принадле-

жат Платону, Аристотелю, Цицерону, Н Макиавелли, Т Гоббсу, Дж Локку, Ш Л Монтескье, И Канту, Г В Ф Гегелю, К Марксу и другим авторам, которые заложили основу осмысления этого феномена в рамках различных типов правопонимания, разных концептуальных версий определения государства, аксиологических ориентаций и др

Позже идеи классиков не раз получали новое толкование, отражающее различные политико-правовые, публично-властные и иные метаморфозы, свойственные институциональной динамике в различных национальных государствах в те или иных исторические эпохи. В частности, в современной зарубежной литературе, посвященной данной проблеме, следует отметить монографии и научные статьи У Бека, Д Валадеса, Р. Даля, Дж Джонсона, В Меркель К Поланьи, К Р. Поппер, Ф Риггса, К Шмитта и др, в которых рассматривается специфика контрольных функций публичной власти в контексте изучения различных политико-правовых моделей и способов легитимации институтов государственной власти, анализа особенностей институционально-властной конфигурации в условиях федеративного государства, в рамках процессов регионализации, деконцентрации государственной власти, с позиции правового обеспечения реализации публичных, корпоративных и частных интересов

С точки зрения российской традиции понимания контрольных функций государственной власти, осмысления эволюции институтов и форм контрольной деятельности публичной власти в переломные моменты национальной истории, конечно же, необходимо обращение еще к доимперской государственно-правовой мысли (идеи Иллариона, Владимира Мономаха, Даниила Заточника, И С Пересветова, Симеона Полоцкого, А Л Ордина-Нащокина и др), а также к трудам известных общественных деятелей, правоведов, философов и историков второй половины XVIII – начала XX вв – В Н Татищева, М М Сперанского, М Н Карамзина, Н Н Алексеева, А Д Градовского, И А Ильина, К Д Кавелина, М Н Каткова, Б А Кистяковского, П И Новгородцева, К П Победоносцева, И Л Солоневича, Л А Тихомирова и др, отражающим различные позиции в отношении контрольных функций государственной власти, их содержания и правовых форм осуществления

Многоплановые, оригинальные исследования сущности и специфики переходного государства, природы конвергенционной политической системы, соответствующего ей государственно-правового режима, особенностей системы госконтроля, юридических, национально-территориальных, духовно-нравственных и иных аспектов российской государственности принадлежат П П Баранову, А Т Боннеру, Н В. Варламовой, К В Ведяхиной, А М Величко, А Б. Венгеру, В Ю Верещагину, С А Денисову, Е В Ковряковой, Ю А Кудрявцеву, В Я Любашину, Н И Матузову, А В Малько, Л С Мамуту, А Ю Мамычеву, А Ю. Мордовцеву, Л А Морозовой, Р А Ромашеву, В Н Синюкову, А М Тарасову, С.Н Назарову, В С Нерсисянцу, В Е Чиркину и др. Труды данных авторов имеют безусловную эвристическую ценность в плане правовой и политической оценки процессов трансформации контрольной власти в российском государственно-правовом пространстве

Однако в российской правовой литературе исследование контрольных функций современного трансформирующегося (в институциональном и ином планах) государства, очевидно, имеет фрагментарный характер. В настоящее время отсутствует и адекватное понимание особенностей эволюции институтов и форм государственной власти в условиях национального правового, политического и нравственного уклада, что негативно влияет на выбор научно обоснованной модели реформирования отечественного государства и права

Объектом диссертационного исследования является механизм государственного воздействия на общественные отношения в условиях демократического транзита, а его **предметом** – трансформация институциональных форм осуществления контрольных функций государственной власти в политико-правовом пространстве модернизирующейся России

Цель диссертационного исследования – выявление содержания, особенностей трансформации и специфики правовых форм осуществления контрольных функций государственной власти в переходном государстве

Для достижения указанной цели в работе решаются следующие задачи.

– выявить и проанализировать имеющие место в отечественной и зарубежной политико-правовой литературе подходы к определению сущности контрольных функций государства;

– сформулировать понятие контрольной власти и выявить особенности становления ее институтов в отечественном государственно-правовом пространстве,

– определить институциональные особенности реализации принципа разделения властей в процессе демократизации российской государственности,

– охарактеризовать процесс институционализации государственного контроля, обозначить его место и роль в механизме противодействия коррупции на федеральном и региональном уровнях;

– концептуализировать политико-правовые основания реформирования российской прокуратуры в контексте легитимации институтов контрольной власти,

– дать критическую оценку функционированию института омбудсмена в постсоветской России.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования включает в себя классические и современные работы в области теории публичной власти и политической системы, принадлежащие отечественным и зарубежным исследователям. Особый акцент сделан на теоретико-методологическом и предметном анализе немногочисленных научных источников, включающих различные представления о контрольных функциях современного государства, их эволюции и особенностях законодательного оформления.

Предмет, цель и задачи исследования обусловили и его методологическую основу, которая обеспечивает сочетание всеобщих (философских), общенаучных (диалектического, синергетического и системно-структурного анализа, институционального и аксиологического измерений и др.) и специальных (сравнительно-правовой, историко-правовой и др.) методов исследования.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составляют Конституция РФ, федеральные законы Российской Федерации и ее субъектов, а также некоторые советские нормативно-правовые акты, важные для понимания современного состояния институтов государственного контроля.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

– выделены и систематизированы различные подходы к пониманию сущности контрольных функций современного государ-

ства, сформулированы критерии эффективности государственного контроля,

- предложено определение контрольной власти, указаны ее структурные элементы и уровни формирования в отечественном государственно-правовом пространстве,

- выявлены особенности реализации принципа разделения властей в условиях переходного государства, отмечен антиномичный характер его политико-правовой институционализации в современном государстве,

- проанализированы институциональные основы и формы антикоррупционной правовой политики в контексте постсоветской трансформации системы государственного контроля;

- исследованы факторы эффективного реформирования российской прокуратуры, обозначено ее место и роль в современной контрольной (контрольно-надзорной) власти,

- определены институционально-правовые формы деятельности омбудсмена в современной России, предложены пути оптимизации функционирования этого правозащитного института

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Контрольные функции современного государства – это важнейший элемент механизма государственного воздействия на социальные процессы и отношения, основной компонент властно-управленческой деятельности государственного аппарата, включающий проверку исполнения законов и иных нормативных актов, регламентирующих различные сферы жизни общества, с помощью специальных (легальных) методов и в строго определенных законодательством формах. Наличие и функционирование системы государственного контроля являются обязательным условием эффективного государственного управления, институционально-правовой и организационной гарантией законности и правового порядка. Усиление контрольных функций государства в переходный период его развития, характеризующийся эскалацией хаотических тенденций и деформацией многих политико-правовых институтов и ценностей, должно стать необходимым направлением государственной правовой политики, способом сохранения легитимности властных структур, пресечения злоупотреблений в экономической, финансовой, социальной и иных видах деятельности

2 Контрольные функции государства осуществляются на следующих уровнях а) институционально-нормативном, включающем соответствующие конституционные нормы и иное законодательное обеспечение государственного контроля, б) институционально-организационном (формирование и функционирование контрольных органов власти), в) информационном (информационное обеспечение управленческого процесса, влияющее на принятие управленческих решений), г) гуманистически-правовом, фиксирующем сопряженность институтов государственного контроля с защитой прав и свобод человека и гражданина

3 Критериями эффективности системы государственного контроля являются результаты деятельности объектов контроля, устранение различных отклонений в их деятельности (злоупотреблений, правонарушений и др.), объем ресурсов (юридических, материальных и иных), которыми располагают контролирующие структуры, и понесенные вследствие выполнения контрольных функций затраты (информационные, материальные, кадровые и др.); законность деятельности контролирующих структур, рост конечных результатов деятельности объектов контроля, оптимальное использование имеющихся у них правовых и материальных возможностей в интересах человека и общества, отдельных социальных и возрастных групп (пенсионеров, инвалидов, молодежи и др.)

4 Система государственного контроля включает институты контрольной власти в качестве своего центрального элемента, но в силу разнообразия институционально-правовых форм контрольной деятельности (контрольно-правовой политики) не сводится к ним. Контрольная власть – это результат политико-правовой институционализации ряда важных контрольных функций и применения системного подхода к контролю, представляющей собой объединенную общей целевой установкой систему организационно обособленных от других ветвей власти органов, осуществляющих в рамках своей компетенции и в нормативно установленных формах проверку, расследование и изучение состояния дел в различных социальных сферах, а также доведение результатов проверок соответствующим структурам, принимающим адекватные меры. К контрольной (контрольно-надзорной) власти следует отнести прокуратуру, счетные палаты, суперинтендантов, омбудсменов и др.

5 Принцип разделения властей в полной мере реализован только в государствах, принадлежащих западной политико-правовой традиции. В отношении же постсоветской модели организации публичной власти необходимо отметить весьма низкую эффективность действия принципа разделения властей, что обусловлено рядом объективных и субъективных факторов, к основным из которых следует отнести: а) сохранение конвергенционного характера отечественной политической системы (смешением разнонаправленных и разноцелевых правовых и политических институтов), б) наличие ряда серьезных институциональных искажений в системе российской государственной власти и государственного управления (коррупция, “нецивилизованное” лоббирование, nepотизм, партийный “монизм”, деформация института выборов и др.), в) персонцентристский характер верховной власти (ориентация всех структур публичной власти на главу государства, имеющего огромные властные полномочия, государственный же аппарат необходим для их реализации), г) имеющие место противоречия в тексте Конституции РФ (ст. 10 положения закрепляет наличие законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти, ст. 11 добавляет к ним власть Президента РФ, прокуратура же включена в главу о судебной власти (ст. 129), хотя по своим функциям должна быть отнесена к институтам контрольной (контрольно-надзорной) власти).

6. Результативность основных форм реализации антикоррупционной правовой политики (правотворческая, правоприменительная, интерпретационная, доктринальная) зависит от уровня развития и эффективности функционирования различных контрольных органов и институтов. В условиях же постсоветской конфигурации структур публичной власти особую роль в антикоррупционном механизме играет институт президентского контроля, характеризующийся независимостью, занимающий главенствующее положение в системе госконтроля и обеспечивающий на федеральном и региональном уровнях государственной власти единство иных его видов с учетом важнейших национальных интересов.

7 Постсоветское реформирование российской прокуратуры проходило параллельно с приватизационными процессами, что и стало одним из факторов разрушения режима законности в соци-

ально-экономической сфере, открыло возможности для быстрой олигархизации отечественной экономики, существенно подорвало значимость и легитимность этого важного института, а также всей системы публичной власти. В настоящее время законодательно оформленная самостоятельность органов прокуратуры подрывается порядком назначения на должность прокуроров, их фактической зависимостью не только от президентских структур, но и от региональных элит. Такое положение дел обуславливает и известную пассивность прокуратур, особенно когда необходимо противодействовать коррумпированности в различных эшелонах публичной власти. Признание прокуратуры институтом контрольной (контрольно-надзорной) власти должно повлечь и изменение его правового статуса. контрольные органы не могут эффективно осуществлять свои функции в отношении тех, от кого они фактически зависимы.

8 Институт омбудсмана необходим только тогда, когда имеющее место иные институты публичной власти не способны осуществлять эффективный контроль в отношении деятельности органов государственного управления, а значит, они не могут оградить граждан от административного произвола, разного рода злоупотреблений властью. В этом плане в силу низкой эффективности Уполномоченного по правам человека РФ (ч 1 ст 103 Конституции РФ), оторванности этого заимствованного (шведского) контрольно-правового института от российских регионов необходимо продолжить поиск адекватных сложившейся ситуации институционально-правовых форм деятельности омбудсмана, создать юридические и организационные предпосылки оптимизации его функционирования. К таковым, прежде всего, следует отнести специализацию и регионализацию практики омбудсмана. В настоящее время в Ростовской области (закон РО “Об Уполномоченном по правам ребенка в Ростовской области”) и в 24 регионах России уже функционирует региональный институт Уполномоченного по правам ребенка и есть проект создания института школьных омбудсменов, в задачу которых будет входить пресечение насилия в отношении несовершеннолетних. Логика такого рода институциональных инноваций требует законодательно оформить и иные виды института Уполномоченного (по правам пенсионеров, военнослужащих и др.), функционирующие в российских регионах.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования Сделанные в диссертации обобщения, выводы, предложения и рекомендации будут способствовать исследованию специфики политико-правовой институционализации контрольных функций государственной власти в теоретико-правовой и отраслевых науках, совершенствованию правотворчества и правоприменения в этой сфере деятельности государственного аппарата, а также намечают перспективы дальнейшего изучения данной темы, что представляется важным в контексте современного реформирования российской государственности

Результаты проделанной работы позволяют выделить своеобразные черты формирования и развития постсоветского государства, осмыслить вектор эволюции национальной правовой и политической системы в эпоху глобализации. Содержание диссертационного исследования и многие его положения найдут применение при чтении учебных курсов по общей теории государства и права, политологии, конституционному праву России, конституционному праву зарубежных стран и др., а также при изучении различных спецкурсов в рамках государственно-правовой специализации магистрантов и аспирантов

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные теоретические выводы и положения диссертации отражены в 10 публикациях автора, выносились в докладах на международных, всероссийских и региональных конференциях

Содержание диссертации апробировалось на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Таганрогского института управления и экономики. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре государственно-правовых дисциплин Таганрогского государственного педагогического института.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, которые включают шесть параграфов, заключения и списка литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, степень ее научной разработанности, формулируются объект и предмет диссертационного исследования, его цель и задачи, определяется научная новизна и положения, выносимые на защиту, характеризуется научно-теоретическая и практическая значимость заявленной проблемы, формы апробации полученных в диссертации результатов

В первой главе **“Контрольные функции государства в институционально-правовом измерении”**, состоящей из двух параграфов, проводится исследование сущностных характеристик, структуры, видов и способов политико-правовой институционализации контрольных функций современного государства, их эволюции в России

В первом параграфе *“Контрольные функции государства: концептуально-правовые интерпретации”* анализируются ключевые понятия темы, в рамках юридической науки выделяются их основные трактовки, сравниваются различные теоретические и методологические позиции

Так, в начале параграфа диссертант кратко останавливается на понимании функций государства вообще и контрольных функций государства в частности. Отмечается, что именно функции государства определяют его институциональную структуру, а также направление и способы, закономерности организации элементов государства как сложной социальной системы. В полной мере можно согласиться с теми авторами (В. Я. Любашиц, М. Н. Марченко, Л. А. Морозова и др.), которые утверждают, что структура любой системы (биологической, технической или социальной) детерминирована ее функциями.

Имеющее же место в специальной литературе разнообразие дефиниций функций государства в значительной мере объясняется расширением и углублением методологической базы теории государства на основе использования частных методов исследования, переходом от методологического и теоретического монизма к гносеологическому плюрализму, более “тонкому” взгляду на природу правовых и политических явлений.

Это же обнаруживается и при обращении к вопросу о содержании и классификации функций. По мнению диссертанта, проблема соотношения “классовых” и “общесоциальных” функций скорее принадлежит прежним познавательным интенциям, это важный, но уже пройденный этап российского государственоведения. В настоящее время, в период глобализации, на первый план выходит национальное содержание функций, именно национальный культурный уклад, устоявшиеся способы поведения населения, привычные взаимоотношения государства, общества и личности, особенности конкретного исторического периода становятся источником возникновения тех или иных функций государственной (публичной) власти.

В этом плане обращение к исследованию политико-правовой природы и особенностей трансформации контрольных функций государства в условиях переходного периода более чем значимо, т.к. эта проблема имеет прямое отношение к вопросу восстановления государственности, точнее позиций государственной власти в экономической, политической, социальной, культурно-просветительской и иных сферах жизнедеятельности общества.

Далее в параграфе отмечается, что по отношению к контрольным функциям государства у современных исследователей не обнаруживается единого мнения. Ряд авторов (например, М.И. Байтин) выделяют контрольно-надзорную форму осуществления функций государства, сводя ее преимущественно к “выполнению функций государства посредством действия всех разновидностей государственного надзора и контроля за законностью”. Значимость контрольных функций государства настолько велика, полагают исследователи, что можно говорить о процессе “отпочкования” новой, четвертой ветви государственной власти – контрольной власти, равной по своему значению трем другим (С.А. Денисов, В.Е. Чиркин и др.)

Соискатель считает, что понимание природы и значения контрольной ветви государственной власти, ее институциональной структуры и правовых оснований напрямую зависит от выявления существенных признаков и специфики трансформации контрольных функций государства. Поэтому в диссертации целесообразно использовать системный подход к определению контрольных функ-

ций. Опираясь на имеющие место в современной юридической литературе разработки в области правовой политики (А. В. Малько, Н. И. Матузов и др.), диссертант предлагает собственную трактовку контрольно-правовой политики, считая, что она характеризуется полисубъектностью и направлена на осуществление проверок, расследований и изучение положения дел в разных сферах. Кроме этого, важнейшей задачей контрольно-правовой политики является оптимизация институтов, форм и способов контроля, что, несомненно, нуждается в серьезном научном ресурсе, концептуальных разработках.

Далее диссертант подробно рассматривает сущность и особенности формирования контрольной власти, соотносит ее с институтами контрольно-правовой политики, проводит сравнительный анализ категорий “контроль” и “надзор”. Соискатель отмечает, что в современных российских нормативно-правовых актах не обнаруживается единого понимания, а следовательно, употребления этих важных понятий, в ряде актов вообще наблюдается их синонимия (например, ФЗ от 26 декабря 2008 г. “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”). По мнению диссертанта, смысловые различия здесь, конечно, присутствуют: проверка какой-либо структуры исключительно на предмет законности ее деятельности должна быть отнесена к надзору, а законность и целесообразность деятельности той или иной структуры (например, расходования бюджетных средств или принятия решения должностным лицом или органом исполнительной власти) определяются посредством контрольных функций.

В завершении параграфа диссертант формулирует определение контрольных функций государства, выделяет уровни и структурные элементы контрольной правовой политики, предлагает вариант понимания институтов контрольной власти.

Во втором параграфе *“Формирование институтов контрольной власти в России”* диссертант рассматривает генезис институтов контрольной власти в отечественной государственности, определяет конфигурацию ее структур, особенности взаимодействия с иными властными органами, а также место и роль кон-

трольных институтов в национальном институционально-правовом и политическом ландшафте

В условиях масштабного реформирования современной России, отмечает автор, значение контрольной деятельности неизбежно повышается, что связано с необходимостью противодействия нарастающим разрушительным тенденциям, обострением разного рода противоречий и, как следствие, возникновением институциональных искажений, особенно в экономической, политической и социальной областях жизнедеятельности

Становление институтов контроля и надзора происходит уже в XVII–XVIII вв в Московском царстве (например, государственные реформы Бориса Годунова), однако Петр I начинает формирование институтов контрольной власти на принципиально ином качественном уровне. Впервые в России ведется поиск эффективных и действенных форм государственного контроля: создается прокуратура, повышается значимость финансовых (фискальных) органов и др.

Немаловажным является и тот факт, что отечественная прокуратура создавалась как орган императорской власти, осуществляющий от ее имени и по ее поручению повсеместный и постоянный надзор и контроль под действиями и решениями Правительствующего Сената, других центральных и местных учреждений.

Последующие изменения в системе органов государственного контроля вплоть до начала XIX в. детерминировали процессы централизации государственной власти (правление Екатерине II), повлекшие изменения деятельности органов центрального и местного контроля, и децентрализации (правление Александра I), когда наряду с генерал-прокурором высший надзор осуществлял Сенат, а на местах – губернаторы. Контроль в финансовой сфере также распределялся между несколькими государственными органами.

Автор отмечает, что в XIX в. отечественная система контрольно-надзорных органов развивается в условиях весьма антиномичного государственно-правового пространства с одной стороны, происходит расширение их значения, штата и полномочий, с другой – вследствие Судебной реформы 1864 г. прокуратура лишается

надзорных полномочий, на прокуроров возлагаются обязанности уголовного преследования путем руководства дознанием и поддержания государственного обвинения в судах, устраняется прокурорский надзор за судами и судебными следователями

В начале XX в ощущается недостаток внутреннего контроля, несмотря на то, что он осуществлялся большим количеством государственных инстанций. В то же время было создано несколько систем национального контроля, которые имели свои достоинства и недостатки, весьма специфическую институциональную инфраструктуру

Анализируя советский этап функционирования отечественных контрольно-надзорных органов, соискатель приходит к выводу, что в первое же десятилетие правления советской власти была сформирована жесткая, централизованная система контроля, основная задача которой сводилась к поддержанию государственного политического режима, сохранению советских партийных и управленческих институтов, преумножению государственной собственности. Значение же контрольных органов менялось в зависимости от существующей политической, экономической, военной ситуации в стране, что неизменно отражалось и на их функциях, и на властных полномочиях

С принятием Конституции РФ 1993 г и внесением изменений в Закон “О Прокуратуре РФ” в 1995 г, иные нормативно-правовые акты начинается формирование современной контрольной власти: органы прокуратуры получают организационную и функциональную самостоятельность, образуется Счетная палата Российской Федерации, возникают контрольно-счетные органы в субъектах Федерации, впервые за всю историю страны начинает функционировать институт Уполномоченного по правам человека РФ и др.

Ясно, что после 2000 г в современной России политико-правовая институционализация контрольных функций государства идет все более и более интенсивно, причем не только на федеральном, но и на региональном уровнях. Как никогда ранее укрепляется институт президентского контроля, который благодаря конституционному статусу Президента РФ занимает главенствующее место в отечественной контрольной правовой политике, во многом опре-

деляет направления и содержание парламентского и правительственного контроля

Во второй главе **“Институциональные формы осуществления контрольных функций государственной власти в политико-правовом пространстве модернизирующейся России”**, состоящей из четырех параграфов, диссертант выявляет особенности и формы осуществления контрольных функций современного государства, показывает вектор их изменений, анализирует основные противоречия, имеющие место в процессе институционализации контрольной власти в отечественном государственно-правовом пространстве.

В первом параграфе *“Разделение властей в условиях постсоветского демократического транзита”* соискатель анализирует процесс и результаты реализации принципа разделения властей в постсоветском государственно-правовом строительстве, выявляет возникшие противоречия.

В начале параграфа соискатель рассматривает социально-культурные основы возникновения теории разделения властей в западной политико-правовой традиции. В диссертации отмечается, что Реформация, наряду с Возрождением и европейским Просвещением, явилась источником формирования либеральной парадигмы развития и познания общества, права и государства. Именно в ее рамках и возникает принцип разделения властей, последовательная реализация которого должна, по замыслу его создателей (Дж Локка, Ш.Л. Монтескье, “федералистов” и др.), обеспечить не просто “разделение труда” в сфере институтов государственной власти и управления, но и стать надежной институционально-правовой и организационной гарантией против “узурпации” власти, разного рода злоупотреблений властных структур, нарушения ими прав и свобод человека и гражданина. В конечном счете во второй половине XIX в. в ряде стран Западной Европы и Америки именно это и произошло: классическая модель разделения властей стала институционально-организационной и правовой основой функционирования государственного механизма.

Далее автор отмечает, что формирование нового институционального дизайна публичной власти в условиях системной рево-

люции начала 90-х гг, сопутствующего ей кризиса, серьезнейших деформаций основополагающих институтов национальной правовой и политической жизни, приведших, по сути, к параличу отечественной государственности, стало источником известных практических и доктринальных “обострений” в отношении реализации и законодательного оформления модели разделения властей

В этом плане стоит согласиться и с теми авторами, которые полагают, что “именно кризисные ситуации способны выявить, подчас в неожиданном ракурсе, все позитивное и негативное в теоретических построениях и постулатах, которые казались до этого бесспорными” (В Н Кудрявцев) Поэтому в настоящее время в рамках правовой науки необходимо, во-первых, осмыслить сущность принципа разделения властей и его институционально-правовую природу, во-вторых, критически оценить классическую модель разделения властей, возможности ее реализации в государствах, не принадлежащих к западной политико-правовой традиции

Кроме этого, диссертант проводит структурно-функциональный анализ классической (“троичной”) модели разделения властей, отмечает ее ограниченность с позиции развития институтов и органов государственной власти в современном государстве В частности, в отечественной модели президентской республики власть главы государства является самостоятельной и не включается в законодательную, исполнительную и судебную ветви, не могут быть в них включены и органы контрольной власти

В завершении параграфа соискатель формулирует факторы, обуславливающие низкую эффективность реализации классической модели разделения властей в государственно-правовом пространстве современной России

Во втором параграфе *“Политико-правовая институционализация государственного контроля в контексте формирования механизма противодействия коррупции: проблемы эффективности”* диссертант обозначает место и роль институтов государственного контроля в механизме противодействия коррупции, обосновывает актуальность этого вопроса для современной России

В начале параграфа соискатель определяет антикоррупционную правовую политику в качестве единого организационно-функционального и полиинституционального образования, включающего несколько форм реализации правотворческую, правоприменительную, интерпретационную, доктринальную, правообучающую, – которые и обуславливают институциональную структуру антикоррупционного механизма Среди отраслевых видов антикоррупционной правовой политики наиболее важной является конституционно-правовая, состоящая в выработке и осуществлении юридических идей стратегического плана, связанных с принятием, совершенствованием и реализацией Конституции и конституционного законодательства, ориентирующая законодателя на создание антикоррупционных нормативно-правовых начал

Однако ее развитие не может обеспечить искомый результат, т.к. получившая законодательное оформление антикоррупционная стратегия государства нуждается в эффективном механизме ее реализации, т.е. в системе властных структур, способных выявлять коррупционные “сети” на общефедеральном, региональном и муниципальном уровнях и адекватно реагировать на эти институциональные деформации в сфере публичной власти и управления В противном случае в России будет продолжаться наращивание нормативного массива, увеличиваться количество разного рода отраслевых и межотраслевых программ, политических деклараций, но воля властных элит так и не получит своей подлинной реализации Ясно и то, что эпизодическими мерами, разного рода “кампаниями” (например, в отдельно взятом ведомстве – МВД, прокуратуре и др.) нельзя эффективно противодействовать коррупции, являющейся сложной, комплексной социально-правовой проблемой, требующей к себе соответствующего отношения, т.е. комплексного подхода, сочетающего различные меры и средства

В этом плане, конечно же, трудно переоценить значение институционально-правового оформления контрольной власти, равной по значимости и статусности законодательной, исполнительной и судебной, основными принципами которой являются неза-

висимость, принцип централизации управления, рекомендованный к применению в правоохранительных органах, осуществляющих борьбу с коррупцией, обеспечивая независимость контролеров от властных структур и руководителей различных ведомств, принципы деполитизации, гласности, коллегиальности, принцип множественности контрольных органов и институтов и др

Далее диссертант указывает на важность обращения к мировой практике развития системы контроля над государственным аппаратом, отмечает, что далеко не все антикоррупционные практики могут и должны быть использованы в постсоветской России, т.к. имеющие место (между Россией и многими западными, а также восточными государствами) различия в способах формирования властных структур определяют и ряд принципиально отличных черт институционально-политического ландшафта, что обнаруживает себя уже на уровне нормативно-правовой основы государственной и муниципальной службы, а в стратегическом плане – в различных моделях взаимоотношений институтов государственной власти, гражданского общества и личности

Поэтому в отечественной государственности должны формироваться правовые механизмы борьбы с коррупцией, максимально приближенные к ее специфическим условиям (содержанию правового сознания граждан и должностных лиц, сложившимся за столетия практикам “общения” властных структур и населения, особенностям “суверенной демократии” и т.п.) Поэтому следует критически относиться к мнению некоторых современных авторов, полагающих, что «если прокуратура в России создавалась как “око государево”, то контрольная власть должна формироваться как “око” народа» Такой вариант возможен только при наличии развитого гражданского общества, действенных демократических институтов

В завершении параграфа соискатель подчеркивает особую роль института президентского контроля, который вполне обоснованно должен занимать главенствующее место в системе государственного контроля, координировать функционирование иных контрольных институтов, обеспечивать единство их деятельности с учетом национальных интересов

Третий параграф *“Российская прокуратура в изменяющейся системе институтов контрольной власти”* посвящен рассмотрению институциональных особенностей российской прокуратуры, ее меняющегося функционально-правового статуса, специфики взаимодействия прокуратуры с иными институтами контрольной власти, а также оценке эффективности их деятельности

В начале параграфа соискатель утверждает, что практика развития контрольной власти идет по пути выделения в ее рамках самостоятельных органов. органа надзора за законностью – прокуратуры РФ, контроля в сфере защиты прав человека – Уполномоченного по правам человека и органа финансового контроля – Счетной палаты РФ. Все вышеназванные органы при всем их различии, помимо особого места в системе разделения властей, объединены общими целями и выполняемыми функциями

За всю свою историю существования органы прокуратуры, констатирует автор, были подотчетны иным органам государства, и в настоящее время правовой статус прокуратуры по отношению к трем ветвям государственной власти окончательно не определен. Именно это обстоятельство дает возможность относить органы российской прокуратуры к особой ветви государственной власти – контрольной (контрольно-надзорной)

В то же время ряд современных исследователей оценивают прокуратуру как “прокоммунистический”, в принципе не поддающийся реформированию институт, подлежащий постепенному роспуску посредством изъятия его основной функции – надзора за законностью. К их основным аргументам следует отнести организацию и успешное функционирование специализированных органов государственного контроля в области защиты прав и законных интересов человека и гражданина – Уполномоченный по правам человека и орган финансового контроля – Счетная палата РФ

Тем не менее деятельность Уполномоченного по правам человека призвана лишь дополнить существующие средства защиты прав и свобод граждан, она не влечет пересмотра компетенции иных государственных органов, обеспечивающих защиту и вос-

становление нарушенных прав и свобод Большое же количество контрольно-счетных органов, выполняющих сходные задачи, не позволяет обеспечить надлежащий уровень финансового контроля в стране Поэтому эффективность их работы во многом зависит от оперативности и желания их взаимодействия с правоохранительными органами, прежде всего органами прокуратуры Другим аргументом является утверждение о якобы негативном влиянии прокуратуры на политику создания независимой судебной власти беря на себя часть правозащитных функций, прокуратура “становится между гражданами и судом”.

Анализируя конституционные положения, диссертант делает вывод, что они не имеют под собой никакого институционального, организационного и правового основания Судебная реформа в России была связана с усилением институтов судебной власти по отношению к прокуратуре

Органы прокуратуры Российской Федерации – это важнейший институт контрольной власти, призванный стать ее особым координирующим центром Так или иначе, прокуратура участвует в реализации контрольных (надведомственных) функций государства, осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод и законных интересов граждан, обеспечивает законность и правопорядок По мнению диссертанта, в Конституции РФ прокуратуре должна быть посвящена самостоятельная глава, в которой определялись бы назначение прокуратуры, ее место в механизме государственной власти, четко формулировались функции органов прокуратуры

В завершении параграфа соискатель намечает основные направления институционально-организационного и политико-правового усиления современной российской прокуратуры

В четвертом параграфе *“Институт омбудсмана в отечественной правозащитной политике: проблемы и перспективы развития”* диссертант представляет комплексный анализ института Уполномоченного по правам человека в современной России, дает критическую оценку его эффективности, предлагает ряд первоочередных мер по оптимизации правозащитной деятельности

В начале параграфа соискатель считает важным сделать ряд уточнений в отношении феномена прав человека в их современном прочтении а) без механизма обеспечения и защиты права человека так и останутся “благородной” идеей, основание которой, возможно, будет лежать в области морали, обычаев и традиций, а не государственно-правовой сфере, б) глобализационные процессы стимулировали тенденцию универсализации прав человека, что получило отражение и на нормативно-декларативном (международном и национальном), и на институциональном уровнях (создание Европейского Суда по правам человека, Гаагского суда, Европейского суда справедливости и др), а также вызвало дискуссию в научных кругах, в) в контексте разного рода теорий, связанных с обоснованием идеи “мирового государства”, “общечеловеческих ценностей и интересов”, “гражданина мира” и т п , необходимо уточнить соотношение универсальных, наднациональных (мировых, европейских) принципов и элементов механизма обеспечения и защиты прав человека и его национальных институтов

В этом теоретико-методологическом ракурсе и следует рассматривать такой инновационный рецепированный институт контрольно-надзорной власти в России, как институт Уполномоченного по правам человека, возникший в отечественной государственности только в начале 90-х гг и получивший должное конституционно-правовое оформление. Хотя разработка концепции закона о создании института омбудсмена в России началось еще до принятия Конституции РФ 1993 г (впервые о нем было упомянуто в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 г), однако именно его конституционный статус придал необходимый импульс для интенсификации этого процесса.

К особенностям постсоветской модернизации в правозащитной сфере диссертант относит сложившиеся еще в рамках советской государственно-правовой модели противоречия между “западно-ориентированными” правозащитными организациями (находившимися, по сути, на полуполюгальном положении) и органами государственной власти, отчасти сохраняющимися (в силу действия разных факторов) и в постсоветский период, ориентацию рос-

сийских правозащитников (в том числе и первого омбудсмена) исключительно на ценности и настроения вестернизированной российской интеллигенции и соответствующих властных и экономических элит и др

Таким образом, политико-правовая институционализация Уполномоченного по правам человека в России была в значительной мере осложнена начавшейся делегитимацией этого института, связанной с ощущаемым большинством населения разрывом его функционирования и национальными интересами. Именно общественное мнение играет большую роль в поднятии престижа омбудсмена, а значит, и влияет на уровень эффективности его деятельности.

В рамках функционального и нормативно-правового измерения деятельности российского омбудсмена в параграфе отмечается важность ликвидации противоречия между Федеральным конституционным законом от 26 02 1997 “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” и процессуальными кодексами в ГПК и УПК нет нормы, фиксирующей право омбудсмена обратиться в суд с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения или приговора суда, тогда как такая норма имеет место в ст 29 указанного закона. Такая ситуация приводит к тому, что весьма часто суды препятствуют омбудсмену в реализации его контрольных полномочий

В завершении параграфа соискатель констатирует необходимость дальнейшей регионализации и специализации института Уполномоченного по права человека в России, связывает эти процессы с восстановлением его легитимности, повышением уровня эффективности его деятельности.

В заключении формулируются основные положения и выводы исследования, намечаются его дальнейшие перспективы

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Статья, опубликованная в издании Перечня ВАК Минобрнауки России:

1 Езерская А И Российская прокуратура в системе институтов контрольно-надзорной власти. политико-правовой статус и приоритеты развития // Юристъ-Правоведъ 2009 № 1 – 0,6 п л

Иные публикации:

2 Езерская А И Антикоррупционная правовая политика в современной России. институциональные и праксиологические аспекты // Порядок общества и правовой нигилизм Ростов н/Д, 2008 – 0,3 п л

3 Езерская А.И , Мордовцев А Ю Политико-правовая институционализация контрольной власти в постсоветской российской государственности: теоретический анализ // Научные труды РАЮН. В 2-х т М , 2007 Вып. 7 Т 1 – 0,4/0,2 п л (в соавторстве)

4 Езерская А И Институты контрольно-надзорной власти в системе разделения властей // Материалы V юбилейной Международной научно-практической конференции “Татищевские чтения актуальные проблемы науки и практики” // Актуальные проблемы юридической науки Тольятти, 2008 Ч 1. – 0,4 п л

5 Езерская А И Институционализация контрольной власти как элемент национальной антикоррупционной политики // Право и государство, общество и личность. история, теория, практика Сборник научных статей участников II Всероссийской научно-практической конференции Коломна, 2007. – 0,3 п л

6 Езерская А И Институты контрольно-надзорной власти в России теоретические и практические аспекты формирования и развития // IX научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых В 3-х т // Сборник докладов Таганрог, 2008 Т 1 – 0,3 п л

7 Езерская А И , Мордовцев А Ю Антикоррупционная правовая политика в контексте эволюции институтов государствен-

ной власти // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Ростов н/Д, 2008 Ч 1 – 0,3/0,2 п л (в соавторстве)

8 Езерская А И Институты контрольной власти как средство борьбы с коррупцией в современной России // Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании: V Международная научно-практическая конференция Т 3 Юридическая наука и практика в современной России Таганрог, 2007 – 0,4 п л

9 Езерская А И Прокуратура РФ в системе институтов контрольной власти // VIII научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых В 2-х т. // Сборник докладов Таганрог, 2007 Т. 1. – 0,3 п л.

10 Езерская А И Генезис институтов контрольно-надзорной власти в Российской империи политико-правовой аспект // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов, аспирантов и соискателей Сборник научных трудов Ростов н/Д, Таганрог, 2008 Ч 1 – 0,3 п л

Формат 60x84/16 Объем 1,5 п л Набор компьютерный
Гарнитура Таймс Печать ризография Бумага офсетная
Тираж 100 экз Заказ № 629

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83