

Виталий ПЕРЕХОДОВ

КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ВЛАСТИ: МНЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ

В статье приводятся результаты исследования мнения населения Саратовской обл. по проблемам контроля в сфере взаимодействия региональных органов государственной власти и местного самоуправления.

In this article the results of the research of the Saratov region population's opinion about problems of control in the sphere of interaction between regional government and local self-governments are given.

Ключевые слова:

контроль, государственная власть, местное самоуправление, гражданское общество; control, public authorities, local government, civil society.

В рамках данной статьи мы рассмотрим механизмы контроля, используемые в процессе взаимодействия таких систем управления, как государственная власть и местное самоуправление, а также отношение населения к этим механизмам, их необходимости и эффективности.

В системе взаимодействия государственной власти и местного самоуправления контроль играет значительную роль. Несмотря на то что ст. 12 Конституции РФ выделяет местные органы власти из системы государственных органов¹, государство имеет право и даже обязано контролировать местное самоуправление. Сущность государственного контроля сводится к проверкам исполнения законодательства, оценкам качества реализации отдельных государственных полномочий, разнообразным экспертизам, заслушиванию отчетов и т.д. Выделяют три основных вида такого контроля: прокурорский надзор, судебный контроль и административный контроль².

Однако взаимодействие между государственной властью и местным самоуправлением предполагает, на наш взгляд, обоюдный контроль. Ведь местное самоуправление – такой же субъект управления, как и государственная власть, обладающий своими правами и полномочиями. Следовательно, местное самоуправление также может контролировать региональную государственную власть. Однако здесь контроль уже не подразумевает проверки или какие бы то ни было надзорные мероприятия. Контроль местного самоуправления за государственной властью можно трактовать как доведение информации о деятельности региональных органов по вопросам местного самоуправления до органов местного самоуправления. Такой контроль будет способствовать решению сразу нескольких задач:

- ограничению государственной власти;
- построению эффективно функционирующего гражданского общества;
- созданию прозрачной системы взаимодействия уровней власти.

Для определения отношения населения к проблемам контроля в сфере взаимодействия региональных органов государственной власти и местного самоуправления нами было проведено исследование в Саратовской обл. Метод исследования – массовое анкетирование

ПЕРЕХОДОВ

Виталий

Александрович –

аспирант

Поволжского

института

управления

им. П.А. Столыпина

– филиала РАНХиГС

vitaliyperehodov@

mail.ru

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с послед. изм. // Российская газета, 25.12.1993, № 237.

² Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М.: Статут, 2007, с. 95.

ние. Опрос проводился во всех районах города Саратова (Волжском, Заводском, Кировском, Ленинском, Октябрьском и Фрунзенском), в городе-спутнике Энгельсе, а также в 6 муниципальных районах Саратовской обл.: Балаковском, Балашовском, Красноармейском, Марксовском, Питерском и Татищевском. Общая выборка исследования составила 765 чел. (по г. Саратову – 500 чел., по г. Энгельсу – 100 чел., по муниципальным районам – 165 чел.).

Первый блок вопросов касался общей осведомленности респондентов о деятельности региональной государственной власти и местного самоуправления, а также о конституционных основах их деятельности. Опрос показал, что за деятельностью власти больше всего следят в районах области (60,6% опрошенных ответили, что они следят за деятельностью власти постоянно или изредка), меньше всего – в г. Энгельсе (58%). Однако в районах области лишь 20% населения знают о том, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, в г. Энгельсе такими знаниями могут похвастаться 22% населения, в Саратове – 35,8%. Таким образом, большинство населения, несмотря на свой интерес к деятельности власти, мало представляет себе ее структуру.

На вопрос о том, чем, по мнению респондентов, является местное самоуправление, большинством опрошенных ответили: «Продолжением государственной власти» (в районах – 43,6%, в г. Энгельсе – 46%). Лишь в г. Саратове первое место по популярности, хотя и с небольшим перевесом – в 3,8%, – занял ответ: «Посредник между государственной властью и гражданским обществом»; ответ: «Институт гражданского общества», – оказался наименее популярным.

Второй блок вопросов касался системы взаимодействия региональных органов государственной власти и местного самоуправления. Вопрос о необходимости взаимодействия между названными уровнями власти практически не вызвал у респондентов сомнений: большинство ответили на данный вопрос утвердительно (хотя и нашлось несколько человек, убежденных, что различные уровни власти не должны взаимодействовать между собой). Следующие же два вопроса, содержащие выдержки из ст. 12 Конституции РФ,

неравным образом разделили респондентов на тех, кто «за», и тех, кто «против». Первый вопрос был сформулирован следующим образом: «Согласны ли Вы с утверждением, что органы местного самоуправления не должны входить в систему органов государственной власти?» Большинство респондентов не согласилось с этим положением Основного закона нашей страны (в районах области – 55,2%; в г. Саратове – 55%; в г. Энгельсе – 51%). Когда же речь зашла о самостоятельности местного самоуправления, то большинство респондентов согласилось, что местная власть в пределах своих полномочий должна быть самостоятельной (районы – 65,5%; г. Саратов – 70,2%; г. Энгельс – 65%). Причем примерно 60% тех, кто считает, что органы местного самоуправления должны входить в систему органов государственной власти, думают, что в пределах своих полномочий местная власть должна быть самостоятельна. Может даже сложиться впечатление, что респонденты, отвечая на эти два вопроса, противоречат сами себе. Однако это не так. По-видимому, большинство респондентов под самостоятельностью местного самоуправления понимают, в первую очередь, финансовую самостоятельность, т.е. обеспеченность финансовыми ресурсами для решения вопросов местного значения. А такая самостоятельность вполне уживается с подчинением местного самоуправления государственной власти.

Респондентам также предлагалось оценить степень самостоятельности органов местного самоуправления в Саратовской обл. Наибольшей популярностью пользовался ответ: «Недостаточно самостоятельны» (районы области – 27,3%; г. Саратов – 29,2%; г. Энгельс – 32%). На втором месте по популярности в районах области стоял ответ: «Слишком самостоятельны», – 26,7%, а в Саратове и Энгельсе: «Полностью подчинены государственной власти», – 27,4% и 27% соответственно. В целом наблюдается тенденция к определению органов местного самоуправления Саратовской обл. как несамостоятельных. Респонденты связывают эту несамостоятельность, в первую очередь, с неумением органов местного самоуправления решать поставленные задачи, а также с нехваткой материальных ресурсов для решения этих задач.

Наконец, третий блок вопросов касался

непосредственно контроля в сфере взаимодействия региональных органов государственной власти и местного самоуправления. На вопрос о государственном контроле над местным самоуправлением подавляющее большинство респондентов ответили, что государство должно контролировать местное самоуправление (районы области – 96,4%; г. Саратов – 88,4%; г. Энгельс – 95%). Таким образом, большинство людей не желают, чтобы органы местного самоуправления представляли собой отдельный от государства уровень власти. Единая вертикаль, тотальный контроль и жесткое подчинение – вот те идеалы, на которые ориентируются большинство опрошенных автором респондентов.

Следующий вопрос касался обратного контроля – контроля местного самоуправления за государственной властью. Большинство респондентов склонны считать, что органы местного самоуправления должны иметь возможность контролировать региональную государственную власть (в г. Энгельсе – 75%, в районах области – 63%). Это говорит в т.ч. и о силе органов местного самоуправления, и об их потенциальных возможностях по контролю за государственной властью. Местная власть в большинстве районов Саратовской обл. зависит от региональной государственной власти (прежде всего, в финансовом плане), поэтому люди не верят в то, что она сможет каким-либо образом контролировать государство. В то же время большинство респондентов, опрошенных в муниципальных районах, видят в органах местного самоуправления силу, которая смогла бы контролировать региональную государственную власть.

Респондентам, которые ответили на предыдущий вопрос утвердительно либо затруднились ответить, было предложено еще два вопроса. Первый касался целей, которые должен преследовать контроль местного самоуправления за государственной властью. Были даны три варианта ответа: ограничение государственной власти; построение эффективно функционирующего гражданского общества; создание прозрачной системы взаимодействия

уровней власти. Наибольшей популярностью у жителей г. Саратова и муниципальных районов Саратовской обл. пользовался последний вариант. Жители г. Энгельса, напротив, ответили, что основной целью муниципального контроля за государственной властью должно стать построение эффективно функционирующего гражданского общества.

Наконец, заключительный вопрос третьего блока был направлен на выяснение мнения респондентов относительно возможностей развития контроля местного самоуправления за государственной властью. Наиболее оптимистичным мнением на этот счет обладают жители муниципальных районов области, однако и здесь всего лишь 25,2% респондентов ответили утвердительно. 53,4% уверены, что на сегодняшний день возможностей для развития системы контроля местного самоуправления за региональной государственной властью в Саратовской обл. не существует. В городах Саратове и Энгельсе эта цифра еще больше (61,6% и 65,3% соответственно). Проанализировав ответы на данный вопрос, можно сделать вывод, что большинство населения Саратовской обл. не уверены в том, что сегодня органы местного самоуправления смогли бы осуществлять контроль за региональными органами государственной власти.

Таким образом, проведенный опрос подтвердил, что существование системы взаимодействия региональных органов государственной власти и местного самоуправления невозможно без обоюдного контроля. Государство должно контролировать исполнение законов органами местного самоуправления, а муниципальные органы, в свою очередь, должны иметь возможность контролировать финансовые потоки, направляемые государством на решение местных вопросов, актуальных проблем развития местного самоуправления и т.д. Такой обоюдный контроль будет способствовать созданию прозрачной системы взаимодействия уровней власти и построению эффективно функционирующего гражданского общества.