
О. И. Цыбулевская

доктор юридических наук,
профессор Поволжской академии государственной службы

Т. В. Милушева

кандидат юридических наук,
доцент Поволжской академии государственной службы

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФАКТОР ОГРАНИЧЕНИЯ ВЛАСТИ

O. Tsybulevskaya

T. Milusheva

PUBLIC CONTROL AS AN AUTHORITY LIMITATION FACTOR

Authority control problem is of current importance. To form a public control system exercised by the civil society institutes is crucial under democracy. Parliament and Public Chamber

play a special role in authorities' activities control. Legal Institutes of citizens appeal, nationwide discussion on bills, referendum are analyzed as used here.

Известно, что в правовом государстве власть должна быть подчинена праву, что достигается только путем контроля над ней. Нет ничего опаснее бесконтрольной власти, опирающейся не на закон, а на угрозу применения насилия. Наряду с государственным контролем, значительное место должно отводиться и общественной форме контроля. Однако говорить о существовании надлежащего механизма контроля за государственной властью пока не приходится. Немногочисленные исследования посвящены в основном анализу государственного контроля, в то время как общественный контроль обойден вниманием, хотя определенные наработки в этой области уже есть¹.

Справедливо подмечено, что проблема контроля власти «ось современной жизни»². И если государственный контроль, как традиционная функция государства³, имеет давние исторические корни и осуществляется структурами государства, представлен множеством форм и видов, то система общественного контроля только формируется.

6 ноября 2004 г. Президент РФ подписал Указ

«О Совете при Президента Российской Федерации по содействию институтам гражданского общества и правам человека», которым утверждено положение о названном Совете. В числе основных задач, которые поставлены перед Советом содействие разработки механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений Президенту РФ. В феврале 2005 года прошли общественные слушания «Гражданское общество и судебная реформа», на которых обсуждались вопросы участия общественности в судебной защите прав и свобод граждан, независимости судей и прозрачности в их работе.

Следует согласиться с выводом о том, что, отличительной особенностью общественного контроля является: гораздо меньшая его структурированность, отсутствие формализации и нормативной регламентации, нерегулярность осуществления, ограниченность сфер приложения⁴.

Правовые основания функционирования системы общественного контроля кроются в общедозволительном типе правового регулирования,

¹ Коломытцева О.Н. Контроль государства над обществом. Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. Новгород, 2007; Федоров В.В. Общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы как форма взаимодействия гражданского общества с государством. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Владимир, 2006; Добрынин Н.М. Общественный контроль и власть: политико-правовое и историческое исследование // Российский юридический журнал. 2006. № 1.

² Валадес Д. Контроль над властью. М., 2006. С. 23.

³ См., например: Колоколов Н.А. Судебная власть: о сущем феномена в логосе. М., 2005. С. 187-188.

⁴ Федоров В.В. Указ. соч.

который охватывает не только деятельность самих институтов гражданского общества, их взаимоотношения между собой, но и подчеркивает связь гражданского общества с государством.

Отсутствие четкой правовой регламентации общественного контроля в известном смысле можно считать пробелом, допущенным законодателем, игнорированием им требований международно-правовых актов, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, и прежде всего Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах человека 1966 г., Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и др.

Действенный контроль над властью возможен лишь в рамках демократического конституционного государства, где власть рассредоточена, урегулирована, ограничена правом, доступна, предсказуема, эффективна. Лишь при наличии гражданского общества государство призвано осуществлять упорядочение своих отношений с населением, взаимоконтроль, взаимоограничение государственных и негосударственных органов и движений. «Способность общества к контролю над властью, пишут В.О. Лучин и Н.А. Боброва, признак гражданского общества. Только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву и только при условии существования гражданского общества государство оказывается “под правом” становится “правовым”»⁵.

Таким образом, для осуществления общественного контроля необходимо как минимум два условия: наличие развитого гражданского общества, а также такой контекст взаимодействия государства и гражданского общества, в котором они мыслятся как равноправные субъекты, взаимодействуют на основе принципов диалога, партнерства.

К сожалению, следует признать, что на данном этапе в России отсутствуют устойчивые традиции взаимоотношений индивида и власти, общества и государства. Гражданские организации России не столько воздействуют на государство, сколько заполняют те ниши, куда у госуда-

рства просто «не дошли руки». Поэтому пока гражданское общество представляет собой придаток государственного аппарата, а не самостоятельную, действенную силу⁶. В условиях, когда гражданское общество не развито, недостаточно структурировано, практически отсутствуют реальные дееспособные субъекты, которым под силу осуществить контролирующую функцию. Кроме того, необходимо принимать во внимание и особенности российского менталитета (своеобразное понимание свободы, роли права в жизни общества и традиционно сложившихся отношений к государству и др.).

В связи с этим вполне возможны подмена целей общественного контроля, его использование в качестве инструмента давления на власть и дискредитация самой идеи общественного контроля. Поэтому, есть основания для отграничения общественного контроля от той формы деятельности некоторых общественных объединений, главным образом неформальных, которую можно охарактеризовать как псевдоконтроль, поскольку цели, преследуемые в процессе этой деятельности, весьма далеки от социально полезных и социально необходимых.

Напротив, псевдоконтроль, противодействуя нормальному функционированию органов государства, препятствует и исполнению государством своих обязанностей перед гражданским обществом.

Задача контроля состоит в том, чтобы, ограничивая власть, не сковывать ее деятельность, не демонтировать управленческий аппарат, а поддерживать конституционную динамику. В контексте исследования неизбежно встает вопрос о пределах контрольной деятельности. Наличие необходимости ее осуществления нельзя рассматривать как основание для тотального контроля за государством со стороны общества, поскольку такой контроль может препятствовать выполнению государством его функций, что может причинить вред не только интересам государства, но и интересам самого общества.

Вполне очевидно, что в государственной сфере существуют области, объективно «закрытые» для общественного контроля в силу различных причин (например, вопросы, связанные с новейшим вооружением, внешней разведкой и др.), т.е. отношения, регулируемые законодательством о государственной тайне, связанные с интересами службы и т.п.⁷

⁵ Лучин В.О., Боброва Н.А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. 2003. № 10. С. 27.

⁶ Орлова И.В. Современное гражданское общество // Философия и общество. 2007. № 4 (48). С. 96; См. также: Становление гражданского общества в России: правовой аспект / Под ред. О.И. Цыбулевской, Саратов, 2005.

⁷ Федоров В.В. Указ соч. С. 13.

Процесс формирования системы общественного контроля в России, безусловно, далек от завершения. Создание структур, способных осуществлять такого рода деятельность, лишь малая доля масштабного процесса организации целостной системы. Необходима скрепляющая эти институты идеология общественного контроля, т.н. дух, агрегирующий нормы, принципы этой деятельности. А это задача архисложная, требующая совместных усилий гражданского общества и государства.

Вместе с тем, можно констатировать, что отдельные институты этой системы не только реально существуют, но и успешно функционируют. С точки зрения институционального подхода структуры общественного контроля можно подразделить на две группы. Первая представлена многочисленными общественными организациями, в частности по защите прав потребителей, за соблюдение конституционных прав и основных свобод человека, Международный фонд защиты от дискриминации и др. Данные общественные институты учреждаются сугубо гражданским обществом без какого-либо участия государства. В большинстве своем они появляются спонтанно, стихийно и выступают в качестве противовеса государству, нередко жестко критикуя его деятельность не только внутри страны, но и на международной арене.

Вторая группа институтов включает организации, создаваемые с участием государства или при органах государственной власти: Общественная палата РФ, Комиссия по правам человека при Президенте РФ, аналогичные комиссии при главах субъектов РФ и др. Близость этих субъектов к власти, к органам государства дает основания говорить о том, что контроль, ими осуществляемый, не является общественным в чистом виде, а представляет собой скорее квазиобщественный.

Дискуссионным является вопрос о соотношении парламентского и общественного контроля. Некоторые ученые трактуют парламентский контроль как основную форму государственного⁸. Существует мнение, что парламентский контроль носит политический характер и является его разновидностью. К основным формам политического контроля в литературе относят: 1) контроль со стороны парламента и местных выборных органов; 2) осуществления контроля народом; 3) контроль политических партий и общес-

твенных объединений; 4) контроль со стороны СМИ и общественного мнения⁹. Необходимо иметь ввиду, пишет Н.М. Добрынин, что парламентский контроль часто называют политическим, в том смысле, что контрольные полномочия парламента основываются не только на его собственных правах, установленных законодательством, но и на мнении избирателя, которые выражают верховную власть любого демократического государства¹⁰.

Думается, что парламентский контроль не является сугубо государственным. Он представляет собой опосредованную форму общественного контроля, своего рода «мостик» между общественным и государственным контролем. Иными словами является наиболее организованной, структурированной, методически отработанной его частью.

По некоторым оценкам, будучи практически лишенным Конституцией РФ контрольных функций, наш парламент до недавнего времени не являлся полноценным, ибо хотя он и избирался гражданами, его нынешние полномочия наделяют его правом принимать законы, но не дают возможности добиваться их выполнения. А это значит, что исполнительная власть, по сути дела определяет, как и каким образом реализовать свободу законодателя.

В Послании Федеральному Собранию РФ (октябрь 2008 г.) Д. Медведев подчеркнул необходимость расширения контрольных функций Федерального Собрания в отношении исполнительной власти. Он в частности высказался за необходимость ежегодного отчета Правительства России в Государственной Думе РФ по итогам деятельности и вопросам, поставленным непосредственно парламентом¹¹.

Общественная палата претендует на роль лидера среди институтов гражданского общества. В условиях демократии невозможно представить себе политические процессы без участия неправительственных объединений, без учета их мнений и позиций. Такой диалог сегодня последовательно развивается, в том числе при конструктивном содействии Общественной Палаты¹².

Однако, прописав в качестве цели (задачи) осуществление общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, законодатель не предусмотрел механизм осуществления такого

⁸ Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. С. 72.

⁹ Там же.

¹⁰ Добрынин Н.М. Указ. соч. С. 82.

¹¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // www.kremlin.ru

¹² Там же.

контроля. Согласно ч.3 ст. 16 Федерального закона Общественная палата вправе давать заключения о нарушениях законодательства исполнительными органами власти, проводить экспертизу проектов законов РФ о поправках к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Экспертное заключение как представляется смогут оказать положительное влияние на качество федерального законодательства. Гарантией тому является обязанность палат Федерального Собрания рассматривать их на пленарных заседаниях. В литературе обоснованно высказываются сомнения относительно формального характера процедуры рассмотрения заключений Общественной палаты Советом Федерации, так как полномочия по корректировке законопроектов у него отсутствуют. Кроме того, будет ли учитывать, принимать во внимание Государственная Дума рекомендации Общественной палаты¹³?

Заслуживает поддержки предложение о расширении полномочий Общественной палаты, с тем, чтобы ее голос не только был услышан федеральным законодателем, но главное, был учтен им. Представляется вполне логичным наделение Общественной палаты правом законодательной инициативы, а также правом проводить экспертизу уже действующего законодательства. Кроме того, следует обязать палаты Федерального Собрания не просто рассматривать экспертные заключения Общественной палаты, но и давать по ним мотивированные заключения.

Определенный потенциал для реализации общественного контроля заложен в Указе Президента РФ от 5 августа 2006 г. «О порядке образования общественных Советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам», принятом, в развитие ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации».

Новым для России явлением году также стало создание в 2007 общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, органах власти субъектов Федерации, местного самоуправления. Общественная палата приняла деятельное участие в их формировании, члены Палаты вошли в большинство этих совещательных органов. Общественный Совет, созданный при Ростехнадзоре призван обеспечивать согласование общественно значимых интересов граждан

РФ, деловых кругов, общественных объединений и органов государственной власти.

К сожалению, в настоящее время правотворческие органы не уделяют должного внимания анализу и учету общественного мнения в своей работе. Опросы общественного мнения являются действенным инструментом назревших социальных притязаний субъектов, требующих своего юридического признания. Но выявить социальные притязания мало, гораздо важнее их адекватно отразить в законодательстве. Для этого в ходе законодательного процесса следует объективно учитывать разные правовые позиции. Однако как показывает практика, нередко борьба вокруг законопроектов порождается не столько стремлением найти и выбрать лучший вариант, сколько интересами фракций и узких групп депутатов, что охватывается институтом лоббизма. Государство обычно стремится ввести деятельность лоббистов в правовые рамки, сделать ее открытой (прозрачной) и доступной для общественного и официально-властного контроля. В целом ряде стран лоббистская деятельность регламентирована специальным законодательством. Проект Федерального закона о правовом регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти в РФ был разработан еще в середине 90-х годов, да так и затерялся в бюрократических коридорах. Необходимо ускорить принятие данного закона.

Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы предусмотрено Конституцией РФ (ст. 33). Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации. Поэтому порядок обращений граждан и их рассмотрения в государственных органах должен определяться федеральным законом. Принятый 21 апреля 2006 года Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» призван наладить взаимоотношения власти и общества, уменьшить разрыв между ними. Закон позволит гражданскому обществу лучше контролировать чиновников, а гражданам полнее реализовать свои конституционные права.

Положительная роль данного закона оценена общественностью. Вместе с тем, справедливо отмечается отсутствие в нем важнейших положений, устанавливающих принципы рассмотрения обращений граждан и принципы соответствующих административных процедур. Кроме того, если обязанности гражданина четко регла-

¹³ См.: Гранкин И.В. От «нулевых» чтений к всенародному обсуждению законопроектов // Государство и право. 2007. № 7. С. 99.

ментированы, то ответственность должностных лиц представлена расплывчато.

Нормативные акты, принятые федеральными органами исполнительной власти, соответствующие законы субъектов Федерации устанавливают различные сроки обращения граждан, содержат неясные и коллизионные положения¹⁴. Все это требует дальнейшего совершенствования законодательства об обращениях граждан и его реализации.

Право граждан на общения в судебные органы предусмотрено также ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁵. В соответствии с ч.1 ст. 96 указанного закона правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой обладают граждане, объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в законе. Возможность обращаться в Конституционный Суд РФ, значительно расширило возможности отдельного гражданина, коллектива граждан, институтов гражданского общества (общественных объединений), не только защитить свои права, но и осуществлять контроль за деятельностью органов государственной власти, чиновников данные права нарушающих.

Говоря о важности представительной демократии, нельзя умилять роль и прямой демократии. И здесь есть резервы для совершенствования законодательства. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», принятый в новой редакции, сделал практически нереализуемым гражданами данный институт прямой демократии. В рамках прежнего российского законодательства предусматривалась обязательность проведения референдума, если под требованием о необходимости его проведения поставили свои подписи не менее одного миллиона граждан России, имеющих право на участие в избирательном процессе. Главными новеллами документа явилось то, что инициатива проведения референдума может принадлежать только 50 тыс. граждан, место жительства которых находится на территории одного субъекта РФ. Инициативная группа по проведению референдума должна состоять из региональных групп, создаваемых более чем в половине субъектов РФ. Порядок реализации инициа-

тивы проведения референдума, по мнению ученых, необоснованно связан с федеративной формой государственного устройства страны. Кроме того, названные нормы вступают в противоречие с ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, так как ставят реализацию права на непосредственное управление делами государства в зависимость от места жительства граждан¹⁶.

Практически забыта практика всенародного обсуждения законопроектов. А это тоже очень важный институт демократии и способ формирования гражданского общества. Всенародное обсуждение наиболее значимых законопроектов может стать важным направлением в формировании системы общественного контроля. В демократическом государстве к числу которых относит себя Россия, законы должны издаваться на благо общества. Достичь этой цели без участия самого народа невозможно (примером тому служит ФЗ «О монетизации льгот»). Между тем, как показывает практика, народ оказался не вовлеченным в процессы законотворчества, а значит, не может их контролировать и влиять на происходящие в стране общественно-значимые преобразования. Сложившаяся ситуация привела к тому, что «действующие законы создали условия для непомерного обогащения олигархического и криминального меньшинства, обнищания населения, особенно жителей небольших городов и сельской местности. Всего этого можно было избежать, обеспечив надлежащую демократизацию законотворческого процесса»¹⁷.

Следует в целом согласиться с предложением о принятии федерального закона о народной законодательной инициативе¹⁸. Такой закон, бесспорно, стал бы существенной гарантией наиболее полного учета общенародной воли, а следовательно, и контроля широких слоев населения за законотворчеством. Подобный опыт уже существует, например, в европейских государствах. Конституциями Италии и Швейцарии гарантировано право населения на законодательную инициативу, предусмотрены механизмы его реализации.

Однако на сегодняшний день реализация предложенного законопроекта в России вряд ли возможна из-за отсутствия развитого гражданского общества, способного реализовать законо-

¹⁴ См.: Новиков В.А.В. Обращения граждан. Воронеж, 2007. С. 3-4.

¹⁵ См.: Лыскова Е.И. Роль органов государственной власти и их должностных лиц в осуществлении защиты прав граждан на обращение // Государство и право. 2007. № 9. С. 97-100.

¹⁶ См.: Лучин В.О., Мазуров А.В. Новый закон о референдуме // Право и политика, 2004, №8 (56). См. также: Мамонов В.В. Конституционные гарантии национальной безопасности России / Под ред В.Т. Кабышева Саратов, 2004. С. 29; Пряхина Т.М. Конституционная доктрина Российской Федерации / Науч. ред. В.О. Лучин. М., 2006. С. 300-301

¹⁷ См.: Гранкин И.В. Указ соч. С. 98.

¹⁸ См.: об этом: Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал Российского права. 2005. № 12. С. 22.

дательные механизмы, в частности воспользоваться правом законодательной инициативы.

Осуществление предложенных мер дело не завтрашнего дня. Потребуется длительная, взвешенная, кропотливая работа, требующая, прежде повышения эффективности законотворчества путем более полного и глубокого отражения общественных потребностей и интересов всех социальных групп.

Особое место в структуре гражданского общества занимают независимые средства массовой информации. Их миссия состоит, в частности, в адекватном отражении происходящих в обществе перемен, критическом анализе политической, экономической и социальной жизни,

контроле за государственной властью, в конечном итоге защите интересов граждан.

Общественный контроль, реализуемый организованно и целенаправленно позволяет разрешать возникающие проблемы между гражданами и государством вполне цивилизованно, путем использования определенных законом каналов взаимодействия и взаимной ответственности, служит важнейшим условием осуществления провозглашенного Конституцией РФ принципа народовластия.

Необходимо находить новые и совершенствовать все имеющиеся формы общественного контроля важнейшего индикатора качественного состояния гражданского общества.