

УДК 342; 331.107

С. Г. Дзыбова,

*к. ю. н., доцент, зав. кафедрой конституционного
и административного права, Адыгейский
государственный университет, Россия*

Е. А. Парасюк,

*к. ю. н., доцент кафедры конституционного
и административного права Адыгейского
государственного университета, судья
Арбитражного суда Республики Адыгея, Россия*

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация

В статье рассматривается проблема общественного контроля в государственной политике современной России, роль государства в механизме социального партнерства. Уделяется внимание вопросу поиска путей достижения политического и гражданского согласия, недопущения кризиса в отношениях между государством и обществом. Дается характеристика понятия «общественный контроль», подчеркивается, что именно право определяет характер взаимоотношений между личностью, институтами гражданского общества и органами государственной власти.

Ключевые слова: общественный контроль, государственная политика, политическое и гражданское согласие, институты гражданского общества.

Аңдатпа

Мақалада қазіргі Ресейдің мемлекеттік саясатында қоғамдық бақылау мәселесі, мемлекеттің әлеуметтік әріптестік тетігіндегі рөлі қарастырылады. Авторлар саяси және азаматтық келісімге қол жеткізу жолдарын іздестіру, мемлекет пен қоғам арасындағы қатынастарда дағдарысқа жол бермеу мәселесіне көңіл бөледі. «Қоғамдық бақылау» ұғымына сипаттама беріледі, тұлғалар, азаматтық қоғам институттары мен мемлекеттік билік органдары арасындағы өзара қарым-қатынастың сипатын құқық айқындайтыны атап көрсетіледі.

Тірек сөздер: қоғамдық бақылау, мемлекеттік саясат, саяси және азаматтық келісім, азаматтық қоғам институттары.

Abstract

В статье рассматриваются проблема общественного контроля в государственной политике современной России, роль государства в механизме социального партнерства. Авторами уделяется внимание вопросу поиска путей достижения политического и гражданского согласия, недопущения кризиса в отношениях между государством и обществом. Дается характеристика понятия «общественный контроль», подчеркивается, что именно право определяет характер взаимоотношений между личностью, институтами гражданского общества и органами государственной власти.

Ключевые слова: общественный контроль, государственная политика, политическое и гражданское согласие, институты гражданского общества.

Российское общество в постсоветский период переживало противоречивый и болезненный период радикальной трансформации сложившейся правовой системы, пересматривая сам алгоритм взаимоотношений государства и личности, выстраивая качественно новую связь «личность – гражданское общество – государство». Состояние перемен, в котором пребывало российское общество, характеризуется, в первую очередь, переосмыслением базовых ценностей, определяющих пути дальнейшего развития [18].

В разработке и реализации государственной политики в России приоритетное место принадлежит государству, что обусловлено, с одной стороны, его огромными возможностями как официального представителя общества, а с другой – особенностями развития страны, недостаточной развитостью институтов гражданского общества и отсутствием действенного механизма взаимодействия гражданского общества и государства.

Взаимоотношения общественных институтов с органами государственной власти – это сложный двухсторонний процесс. С одной стороны, предполагающий воздействие государства

на политические учреждения, общественные организации и объединения через органы государственной власти. С другой – влияние общественных институтов на государство и его властные структуры путем обеспечения активного участия граждан в государственном управлении, их непосредственное влияние на политические процессы.

Прочность государственной власти во многом определяется способностью власти защищать разные интересы своих граждан, удерживать баланс общественных сил и обеспечивать прогрессивное развитие гражданских, демократических и самоуправленческих начал гражданского общества.

Вместе с тем, как справедливо замечает исследователь [7], государство при всех своих возможностях не может самостоятельно разрабатывать и проводить свою политику и нуждается в помощи гражданского общества. Модель, в которой государство и гражданское общество сотрудничают друг с другом, следует признать оптимальной [11]. И здесь весьма важным механизмом, который позволяет обществу «управлять» властью, выступает общественный контроль.

В современной государственной политике России одно из центральных место отведено поиску путей достижения политического и гражданского согласия, недопущению кризиса в отношениях между государством и обществом. В этом контексте особенно важно совершенствование системы взаимоотношений государства и гражданского общества, формирование новых подходов сотрудничества и внедрение в правовую систему России консолидирующих механизмов функционирования государственного аппарата и общественных институтов.

В условиях совершенствования системы взаимоотношений государства и гражданского общества особое место отводится развитию институтов гражданского общества, приобретающих особую роль. Это обусловлено тем, что они, с одной стороны, способствуют формированию личностных и коллективных интересов, а с другой – выражают их во взаимоотношениях с государством, участвуют в управлении государственными делами.

Развитие системы общественных структур позволяет выявить весь комплекс многообразных интересов различных социальных слоев населения и учитывать их при разработке механизма взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти.

Одним из важнейших механизмов взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества является социальное партнёрство, т. е. социальные действия, основанные на солидарности и взаимной ответственности за проблему.

Социальное партнёрство основано на таких постулатах, как заинтересованность каждой из взаимодействующих сторон в поиске решения социальных проблем; объединение усилий и возможностей сторон в решении проблем, с которыми ни одна из них не в состоянии справиться самостоятельно; конструктивное сотрудничество в решении спорных вопросов; стремление к поиску реалистичных решений, а не к имитации такого поиска; взаимоприемлемый контроль и учёт интересов и др. В современных условиях социальное партнёрство активно развивается, поскольку и государство, и гражданское общество осознают, что это выгодно каждому из них и обществу в целом [19].

Роль государства в механизме социального партнерства определяется общим характером взаимоотношений государства и гражданского общества в демократически организованном обществе. Государство как политическая организация публичной власти осуществляет правовое регулирование общественных отношений и сотрудничает с институтами гражданского общества в рамках социального партнерства [10]. Трудно согласиться с мнением, что власть (государство) и свобода (гражданское общество), являясь взаимосвязанными и взаимозависимыми, конкурируют, а нередко и конфликтуют. Так, Н. С. Бондарь, поддерживая обозначенную мысль, указывает на сложность решения проблемы обеспечения баланса власти и свободы, поскольку, с одной стороны, реальная свобода личности невозможна без сильной государственности, с другой – сильное государство, не обеспечивающее последовательную защиту свободы, обречено на

вырождение в тоталитарный режим [2]. Напротив, институты гражданского общества, призванные доносить интересы его членов до государства, а также обеспечивать контроль за государственной властью с целью недопущения нарушения прав, свобод и законных интересов отдельной личности и всего общества в целом. А отношения, образующие гражданское общество, объективно воплощаются в идее права как высшей справедливости, основанной на недопустимости произвола, и гарантирования равной свободы для всех членов гражданского общества.

В рамках современного социального партнерства институты гражданского общества активно вовлекаются в осуществление общественного контроля. Как справедливо отмечают исследователи: только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву, и только при условии существования гражданского общества государство оказывается «под правом», становится «правовым» [9]. При этом контроль институтов гражданского общества уже не носит какой-то разовый, одномоментный характер. Поэтому трудно согласиться с исследователем [17], рассматривающим общественный контроль как вспомогательное правовое средство в повышении эффективности взаимодействия институтов гражданского общества и государственного механизма, разрешение социально значимых и вызывающих тревогу вопросов. Общественный контроль – это системные действия указанных институтов, направленные на закрепление действительного взаимодействия власти и общества, положенного в основу правового государства России. Это инструмент, позволяющий обратить внимание государства на интересы гражданского общества, а также сформулировать предложения по их реализации с участием государства. Это средство обеспечения законности в сфере государственного управления, повышения эффективности деятельности государственной власти и местного самоуправления, снижения рисков принятия и реализации противоречащих интересам решений, механизм обеспечения социальной и политической стабильности в обществе, реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства. Общественный контроль предполагает не просто постановку вопросов и проблем гражданского общества перед государством, но и предложение вариантов их решения, содействие достижению результата.

В современных общественно-политических реалиях понятие «общественный контроль» уже не просто декларации. В Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года подчеркнуто, что «сейчас мы видим, насколько активно и конструктивно проявляют себя граждане. Они не только ставят перед властью вопросы, но и сами участвуют в их решении, в решении проблем. Понимают, что от их личных усилий многое зависит. Воля, поступки и великодушные этих людей формируют бесценный социальный гражданский потенциал страны. Каждый, кто готов брать на себя ответственность, должен быть вовлечён в реализацию планов развития страны, конкретных регионов и муниципалитетов. Если государство и общество действуют в одной повестке, в атмосфере сотрудничества и доверия, – это гарантия достижения успеха» [13].

В силу того, что общественный контроль – это консолидирующий инструмент, основанный на дуализме гражданского общества и государства, обретение им зримых очертаний неразрывно связано с развитием собственно гражданского общества России и пониманием государством его значения в обеспечении единства страны. И если в последнее десятилетие в отечественной правовой системе отмечалось лишь фрагментарное нормативно-правовое регулирование рассматриваемого института, то в настоящее время понятие «общественный контроль» получило свое легальное закрепление в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [16].

Согласно статье 4 указанного Закона под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления,

государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Естественные потребности людей с их мыслями, волей и чувствами, с правовыми традициями и арсеналом технико-юридических средств, с поступками, деятельностью их объединений, институтов гражданского общества не могли не найти воплощения в целях [5] общественного контроля, закрепленных в специальном законе. К числу таковых законодатель отнес: обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; а также общественную оценку деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Президент Российской Федерации В. В. Путин неоднократно подчеркивал значение общественного контроля, отмечая необходимость укрепления демократической основы общества и расширения демократических площадок, на которых идет диалог государства и общества. Исходя из числа субъектов, которые наделяются полномочиями по осуществлению общественного контроля, можно сделать вывод о том, что особое значение в этом процессе придается деятельности Общественной палаты Российской Федерации и развитию региональных общественных палат, призванных способствовать представлению и обсуждению гражданских инициатив, обеспечивающих проведение общественной экспертизы законопроектов и государственных решений. По мнению исследователей [4], на общественные палаты возложены надежды на помощь в реализации таких фундаментальных принципов формирования и функционирования всей системы государственной власти в России (в особенности ее исполнительной ветви), как народовластие, законность и ответственность. Кроме того, в числе субъектов общественного контроля отдельно выделены общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, работа которых в определенных направлениях продуктивна и продолжительна.

По смыслу Закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих настоящему Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

По мнению главы государства, субъекты общественного контроля «должны включиться в комплексную экспертизу законопроектов и государственных решений, в том числе, конечно, и в рамках так называемого нулевого чтения, которое призвано служить эффективным механизмом обратной связи» [13].

Согласно статье 22 Закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ под общественной экспертизой понимаются основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений,

проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Безусловно, заключения, подготовленные по результатам общественной экспертизы законопроектов и иных документов органов государственной власти и местного самоуправления, носят не обязательный, а рекомендательный характер. Однако их значение трудно недооценить. Итоговый документ направляется в соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления и обнародуется, в том числе и путем размещения в сети Интернет, и с учетом положений пунктов 5 и 6 статьи 19 Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [15] подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органами. Тем самым, как справедливо отмечает исследователь [14], заключению общественной экспертизы, проводимой в рамках деятельности Общественной палаты, придается наивысший статус из всех возможных для подобного рода документов. В этом и проявляется взаимная связь и взаимовлияние институтов гражданского общества и государства в процессе принятия значимых решений, воплощается их совместная консолидированная работа.

Эксперты [8] Общественной палаты подчеркивают, что при проведении общественной экспертизы стараются учесть все мнения, существующие в обществе относительно данного конкретного вопроса, соблюдая принципы проведения экспертизы:

- 1) публичности и открытости;
- 2) качества и ответственности;
- 3) социальной значимости;
- 4) репрезентативности.

Думается, что в этом воплощается признание гражданским обществом реальной ценности права как инструмента осуществления контроля гражданского общества над властью. Следуя путем общественной экспертизы законопроектов, Общественная палата как институт гражданского общества закладывает в праве потенциал, реализация которого означает утверждение в жизнь обеспеченной свободы и действительного гуманизма. Собственно гражданское общество сориентировано на признание прав человека высшей ценностью и закрепление их как фундаментальных в текущем законодательстве России, наряду с Конституцией. Основные права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность институтов гражданского общества и государственных органов, развитие гражданского общества и государства. А «в своем общерегулятивном значении положения о правах и свободах человека и гражданина являются наиболее важным и, в конечном счете, единственным настоящим критерием наличия или отсутствия, соблюдения или отрицания права вообще» [6]. Институтам гражданского общества, ставящим целью обеспечение прав человека, необходимо, чтобы движение к этой цели шло вместе с укреплением и развитием правового государства. Ведь базовые права и свободы человека составляют основу всей правовой системы.

Совершенно очевидно, что осуществление прав и свобод человека, а особенно общественно значимых интересов, невозможно без демократической законодательной базы. В правовом государстве нормативно-правовая база должна выражать интересы и волю народа, интересы и волю гражданского общества. Это означает, что законы и другие правовые акты этого государства должны в наибольшей мере следовать и отвечать назревшим общественным потребностям. Ведущая роль в формировании права, максимально объективно и адекватно выражающего интересы свободной и прогрессивной личности, отводится гражданскому обществу. При этом функция общественного контроля

в форме общественной экспертизы законопроектов, соизмеряя интересы человека и государства, способна придать формирующемуся (изменяющемуся) праву новый вектор развития, поставив во главу угла права и свободы личности, а также общественно значимые интересы. И тем самым признать право уникальной социальной ценностью, основанной на том, что воплощает целый сплав фундаментальных устоев цивилизованной организации жизни гражданского общества, его нормативных требований.

Думается, осуществляя общественную экспертизу законопроектов, Общественная палата рассматривает право как цивилизованный регулятор, позволяющий на основе идей справедливости, гуманизма, равноправия разрешать конфликтные ситуации, реализовывать демократические права и свободы, способствовать развитию гражданского общества и правового государства [12]. Ведь право как необходимая форма свободы вообще, возможно, и имеет смысл лишь при существовании свободных личностей – субъектов права. Иными словами, право в идеале – это ценность, которая не присуща никакому иному социально-политическому явлению, «ценность упорядоченной социальной свободы и справедливости» [1]. В этом своем качестве право может предоставлять людям, их коллективам, гражданскому обществу в целом простор для свободы, для активности в поведении, и в то же время оно направлено на то, чтобы исключить произвол и своеволие, противостоять им, сообразовать поведение с нравственностью и справедливостью.

Подводя итог, следует отметить ряд принципиально важных отношений, отражающих квинтэссенцию исследуемой проблематики.

1. Исследователи отмечают, что в современном гражданском обществе право, определяя меру свободы людей, все более осознается как источник прогресса и удовлетворения важнейших индивидуальных потребностей и интересов в их гармоничном сочетании с общественно значимыми [3]. Объективно существование и развитие права, максимально адекватно выражающего общественные потребности и общественно значимые интересы, является основным условием становления гражданского общества.

По существу, именно право определяет характер взаимоотношений между личностью, институтами гражданского общества и органами государственной власти.

2. Общественный контроль нельзя рассматривать как инструмент принуждения, с его помощью невозможно приказать власти совершать действия, необходимые для общества. Однако с его помощью возможно обратить внимание государства на проблемы, недостатки его работы и в некоторой степени влиять на принимаемые им решения.

3. Общественный контроль возможен, когда власть его хочет. Несмотря на взгляды, полностью отказывающие государству в позитивном потенциале, мы считаем, что государственное вмешательство в общественные процессы, обеспечивающие социальную защищенность человека, необходимо.

4. Вместе с тем ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусмотрел много норм и механизмов, ограничивающих государственную власть и не позволяющих органам государства и должностным лицам уклоняться от взаимодействия с институтами гражданского общества в целом и субъектами общественного контроля в частности.

4. Успешное взаимодействие государства и гражданского общества, выстраивание механизма общественного контроля над государственной властью, повышение взаимной ответственности за деятельность в интересах членов гражданского общества и во взаимоотношениях друг с другом направлены в конечном итоге на поддержание стабильности в обществе на основе консенсуса между общественными и государственными институтами. А это видится обязательным условием развития гражданского общества и демократического правового государства в современной России. Обращаясь к Посланием к Федеральному Собранию, Президент подчеркнул, что рассчитывает на совместную консолидированную работу всех общественных сил. Интересы России требуют от нас именно такого единства, именно такой работы [13].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Алексеев С. С. Теория права. – М., 1994. – С.128.
- 2 Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации / Н. С. Бондарь. – М., 2005. – С. 16, 30, 212–213.
- 3 Глушаченко С. Б. Права личности в гражданском обществе и правовом государстве. – СПб, 1999. – С. 65.
- 4 Гончаров В. В. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Современное право. 2010. № 4. – С. 50–54.
- 5 Дзыбова С. Г. Общие закономерности и противоречия правовой системы общества // Российская юстиция. 2011. № 2. – С. 50–53.
- 6 Закон в переходный период: опыт современной России («круглый стол» журнала) // Государство и право. 1995. № 10. – С.36.
- 7 Зотова З. М. Власть и общество: проблемы взаимодействия. – М., 2001. – С. 207.
- 8 Кочешев С. П., Избачков Ю. С. Общественная экспертиза законопроектов: практика и перспективы // Культура: управление, экономика, право. 2012. № 3. – С. 4–5.
- 9 Лучин В. О., Боброва Н. А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. 2003. № 10. – С. 27.
- 10 Нуртдинова А. Ф. Роль государства в механизме социального партнерства // Журнал российского права. 2000. № 2. – С. 18.
- 11 Парасюк Е. А. Категория «гражданское общество» в современной юридической науке // Российская юстиция. 2009. № 7. – С. 9.
- 12 Парасюк Е. А. Формирование гражданского общества в России в 90-е годы XX века: дисс. канд. юрид. наук. – СПб, 2005. – С. 41.
- 13 Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2014 // Российская газета. 2014. № 278 (5 дек.).
- 14 Скурко Е. В. К проблеме становления институтов общественной экспертизы в законодательстве в Российской Федерации // Российская юстиция. 2010. № 2. – С. 2–5.
- 15 Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
- 16 Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.
- 17 Тепляшин И. В. Нормативные правовые основы института общественного контроля: современное состояние // Современное право. 2014. № 8. – С. 39–42.
- 18 Шадже А. М. Право как объект научного анализа: интегративный подход как парадигма современной юридической науки // Юридическая наука и методология преподавания юридических дисциплин в условиях реформирования системы высшего образования. – Р/н-Дону, 2008. – С. 48–50.
- 19 Шомина Е. С. Общественное участие в управлении // Полития. 1998–1999. № 4 (10). – С. 104.

Дата поступления статьи в редакцию 27.02.2015