

## ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ВЛАСТЬ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ И ИСТОРИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

В последнее время в рамках административной реформы, да и вне ее не утихают дискуссии по поводу обустройства системы исполнительной власти, которая бы адекватно вписалась в ткань демократически развивающегося российского общества. Однако, как представляется, эти дискуссии проходят, в основном, в изоляции от гражданских структур, в рамках самого бюрократического сообщества, в результате чего реформа сводится лишь к изменению внутренних аспектов государственной власти.

Вместе с тем отметим, что робкие попытки поиска путей решения проблемы построения государственной власти с внешней стороны, с точки зрения непосредственного взаимодействия ее с гражданским обществом в научных кругах, все же делаются. В связи с этим автор не сомневается в полезности продолжения своего научного исследования по вопросам совершенствования федеративных отношений, в том числе по конкретной заявленной в данной статье теме.

На любой стадии формирования научное знание должно обобщаться и передаваться новым поколениям исследователей и практиков, иначе его развитие невозможно. Согласно же философской терминологии новое знание по своей природе трансцендентно (от лат. *transcendere* – переступить), т. е. выходит за границы возможного опыта, лежит за пределами этого опыта, выходит за пределы нынешнего человеческого сознания.

В научной и практической деятельности термин «контроль» употребляется достаточно часто. Трудно найти автора, исследующего проблемы социального управления, который в той или иной мере не затрагивал бы целей, задач, функций, принципов контроля, компетенции контрольных органов. Такое частое обращение к понятию «контроль», казалось бы, говорит о достаточной изученности сущности последнего. Вместе с тем это далеко не так.

Исследование научной литературы по административному праву, социальному управлению, иных источников свидетельствует, что в определении сущности контроля среди ученых нет единства. Авторы трактуют его по-разному: как средство, фактор, форму, элемент, функцию, деятельность, систему, обратную связь, условие, регулятор, гарант, явление, институт, метод, правомочие, атрибут и т. д.

---

\* Заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, доктор юридических наук, профессор Тюменского государственного университета

Очевидно, что все эти подходы, не столько отражают стремление дать универсальную формулу понятия «контроль», сколько являются следствием рассмотрения данного феномена через призму интересов представителей различных научных направлений – философских, управленческих, политических, правовых, кибернетических и др. Поэтому нельзя не согласиться с позицией каждого из авторов, ибо в их индивидуальном подходе непременно содержится один из элементов того большого и емкого содержания, которым обладает категория «контроль».

В качестве константы можно признать верным следующее определение «контроля»: проверка, наблюдение с целью проверки исполнения законов, постановлений, управленческих решений и т. п. Таким образом, констатируем, что контроль в целом – не что иное, как осуществление функции управления, суть которой заключается в том, чтобы проверять, наблюдать, отслеживать то или иное явление.

Нам представляется удачным новый подход, связанный с попыткой дихотомии и определения канвы парламентского и общественного контроля. При этом необходимо иметь в виду, 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 избирателей, которые выражают верховную власть любого демократического государства.

Как отмечал в свое время дореволюционный юрист-государствовед В. Гессен, при условиях, когда правительственная власть признается исполнительницей не только законов, но вообще задач государственной жизни, подзаконность правительственных актов отнюдь не является достаточной гарантией действительного подчинения правительственной власти законодательной. Единство государственной власти могло бы оказаться поколебленным, если бы правительственная власть в пределах закона, оставалась свободной от какого бы то ни было воздействия на нее верховной законодательной власти. Народное представительство должно иметь право и возможность решающим образом влиять на политику правительственной власти, определять ее направление, ставить ей цели. Зависимость правительственной власти от законодательной должна быть не только юридической, но и политической.

По мнению французского философа Алэна, голосование на выборах – это не избрание законодателей, а скорее делегирование в государственный аппарат «контролеров», способных выполнять требования и пожелания избирателей, подвергать тщательной проверке все акты органов управления.

В связи со сказанным возникает обоснованный вопрос: имеет ли право на существование в практической действительности категория «общественный контроль», не тождествен ли он парламентскому контролю? Или, возможно, природа общественного контроля иная, и парламентский контроль лишь его часть?

Острейший вопрос современной российской действительности заключается в том, способна ли государственная власть как таковая определять общественные проблемы, цели, приоритеты и направления политики наряду с другими ее субъектами и быть одновременно инструментом ее реализации.

Первое, о чем необходимо говорить в данном контексте, – это государственная служба, которая всегда привлекала к себе пристальное внимание общественности, ибо выступает «человеческой» составляющей исполнительной власти. Как отмечал в свое время К. Маркс, существование государственной власти находит свое выра-

жение именно в ее чиновниках, армии, администрации, судьях. Если отвлечься от этого ее физического воплощения, она представляет собой лишь тень, воображение, простое название.

Иными словами, государственная служба есть практический способ реализации общественных интересов, общезначимых целей и воли общества. Но государственная служба – многогранное явление, которое надлежит рассматривать с разных сторон. Она выступает, прежде всего, в роли социального института, где в большей степени характеризуется как цель по отношению к обществу и приобретает мощное социальное звучание. Это социальная энергия, которая, если ею правильно распорядиться, способна стать ресурсом для развития, «мотором» преобразования государства в целом.

Наряду с этим государственную службу можно оценивать и как средство (инструмент) для разрешения практически значимых задач общества, удовлетворения интересов людей. Подобное утверждение проистекает из ст. 2 Конституции РФ, провозглашающей человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту – обязанностью государства. Это имеет принципиальное значение.

Исходя из общей теории правоотношений всякому субъективному праву соответствует какая-либо юридическая обязанность, под которой следует понимать установленную в норме права и гарантируемую государством меру должного и необходимого поведения. Без этого немислимо само субъективное право, ибо последнее есть сфера власти одного лица, которую обязаны уважать другие лица.

В качестве основного субъекта обязанного, по отношению к конкретному гражданину правомерно рассматривать государственную службу и чиновников, без которых невозможно наполнить юридические права, закрепленные в юридических формах, материальным содержанием.

По идее, именно в их деятельности эти права и свободы должны обретать плоть и кровь, становиться подлинным содержанием и основой государственной и общественной жизни. Обязанности государственных служащих производны от прав граждан и представляют собой установленную законодательством меру должного поведения, которая направлена на обеспечение осуществления каких-либо действий в интересах правомочного лица.

Юридические обязанности, возлагаемые на систему исполнительной власти в целом, призваны гарантировать реализацию прав граждан путем создания необходимых для этого условий. В отличие от правомочного участника конституционных правоотношений обязанное лицо не преследует при осуществлении различных действий собственные цели, а действует в интересах носителей прав, что полностью соответствует ст. 2 Конституции РФ. В связи с этим, обязанности чиновников, по существу, приобретают статус гарантий прав граждан.

Последний подход – инструментальный. Он и превалирует в практике государственного строительства российского государства.

Заявление о превалировании инструментального подхода можно подтвердить положениями Конституции о том, что государственная служба отделена от политики. Иначе говоря, природа власти и управления находится за пределами государственной службы, которая не является ее полноценным субъектом, а лишь обслуживает ее. Пункт «т» ст. 71 Конституции России относит государственную службу

к предмету ведения РФ, т. е. служба «государева» есть не один из субъектов управления наряду с гражданами, Президентом, определяющими общественные проблемы, вырабатывающими цели, приоритеты и направления общественного развития и объект управления, т. е. та часть системы, которая материализует цели управления, исполняет управленческие решения, обеспечивает в итоге реализацию социальной миссии конкретной системы управления.

Между тем в правильности такого подхода западные ученые стали сомневаться еще с конца 30-х гг. прошлого века. До этого времени там так же, как и сейчас в России, превалировала парадигма об отделении государственной службы от общественной политики, выдвинутая в 1887 г. будущим президентом США Т.-В. Вильсоном. Он утверждал, что разграничение лиц, занимающихся разработкой политики, и лиц, реализующих политические решения, не только допустимо, но и необходимо.

Вместе с тем историческое развитие внесло свои коррективы. Ныне подвергается сомнению тезис о том, что государственная служба выступает лишь инструментом, чисто технической реализацией установок и предписаний, выработанных политическим руководством. Провозглашается другой лозунг: «Правительственная власть признается исполнительницей не только законов, но вообще задач государственной жизни». А это есть не что иное, как участие в политике.

На основе исследования мы делаем вывод, что в реальной жизни и реальной практике государственного управления полное разграничение политики и государственной службы остается труднореализуемым и бессмысленным для современного общества мероприятием; речь можно вести лишь о поиске оптимального соотношения политических и профессиональных начал в государственном управлении. Такой подход является общемировой тенденцией, по крайней мере, моделью развития публичной службы Старого Света. В России ситуация складывается иначе: действующий Основной Закон конституционно отделил государственную службу от политики. Бюрократия изначально позиционировалась как «государев» инструмент, а не слуга общества.

Между тем пришло время в целостном виде раскрыть институт государственной службы, а именно – в ракурсе субъекта артикуляции и агрегации разнообразных интересов населения, до этого, как видно, государственный аппарат представлялся лишь как субъект по исполнению функций государственного управления, механизм практической реализации общественных интересов.

Конечно, трудно себе представить, чтобы бюрократия, когда бы то ни было, не влияла на ход развития страны, но мало кто публично задавался вопросом, как она это делает и каким образом можно усовершенствовать данный процесс.

Как отмечается в научной литературе, демократия как система правления и как политический режим без государственной службы невозможна и недостижима. Вместе с тем требуется контроль общества над самой государственной службой во всех без исключения властных структурах. Только при этом условии государственная служба способна стать двигателем реформ, надежным оплотом государства. В противном случае она рискует превратиться в непреодолимый барьер для преобразований, блокиратор реформ, разрушитель конституционного строя (а чаще – фальсификатор его).

Необходимость именно общественного контроля подтверждается простым примером так называемой агентской модели, согласно которой в отношении вступают два действующих лица. Первое из них называют принципалом. Принципал обладает и распоряжается некоторыми ресурсами (власть, деньги, пространство и т. п.) и намерен действовать для достижения определенных целей. Для этого он нанимает второе лицо - агента. Принципал и агент заключают контракт.

Модель может включать и устанавливаемый принципалом контроль за действиями агента, который должен сосредотачиваться на двух главных «мишенях»: достижении поставленных целей и использовании переданных ресурсов. Причем, первая «мишень» – наиболее принципиальна, поскольку в управлении важен не просто процесс труда, его организация и содержание, а прежде всего (и главным образом) его результат, конечный продукт, та реальная общественная жизнедеятельность, которая возникает вследствие управления... государственная служба существует не только и не столько для обеспечения исполнения полномочий государственных органов, а для того, чтобы таким образом реализовалась компетенция государственных органов, в результате чего сполна осуществлялась бы общественная сущность государства, его предназначение обеспечивать потребности и интересы своих граждан... активность государственного органа проявляется не в том, что кто-то что-то делает по своей государственной должности, а в том, какие правовые решения принимает государственный орган, какие осуществляет организационные действия и как они влияют на общественную жизнь и какие порождают в ней изменения.

Определение того, что есть результат управления и метода его оценки, требует дополнительного научного исследования.

Обязательность именно такого способа общественного контроля очевидна. Мы не могли не обратить внимание на слова В. В. Путина об Общественной палате как площадке для широкого диалога, где могли бы быть представлены и подробно обсуждены гражданские инициативы, и месте проведения общественной экспертизы тех ключевых государственных решений и, прежде всего, законопроектов, которые касаются перспектив развития всей страны, которые имеют общенациональное значение. Фактически, как от считает, речь идет о гражданском контроле за работой госаппарата, включая правоохранительные органы и специальные службы.

Таким образом, по мнению главы государства, за скобки общественного контроля вынесено то, на что «осваиваются» бюджетные средства и то, как это делается госаппаратом. Однако не остался без внимания общественности и тот факт, что высшая государственная власть осознала фактический «захват государства».

«Захват государства» – феномен покупки влиятельными группами решений государственных органов, которые принимаются исключительно в интересах корпораций или иных групп интересов, порой криминальных. Возникновение данного явления связано с отсутствием легальных и открытых каналов представительства интересов, которое превращает процесс принятия управленческого решения в «черный ящик». Можно догадываться о том, какие сигналы подавались на «вход в него», точно знать, что ожидается на «выходе», но не иметь никакого представления о том, как принималось это решение. Другими словами, не известно, какие предлагались альтернативы и на основании каких критериев производился выбор между ними.

К сожалению, не способствует установлению общественного контроля на уровне законодательной власти в государстве отсутствие обязательности конституционной нормы выполнять в каждом случае развернутый анализ и прогноз последствий принятия закона(ов) (включая, юридическую, экономическую, криминологическую, иные виды экспертизы), а на уровне исполнительной власти – вынужденной процедуры подготовки законопроектов или проектов нормативных актов (так называемой транспарентности).

В соответствии со ст. 3 Конституции принципал – народ находится в агентских отношениях с органами власти и их представителями. Он передает им в качестве ресурсов часть своих властных полномочий и средства, аккумулируемые в виде налоговых поступлений.

Из того, что народ и органы власти находятся в агентских отношениях, вытекает важный вывод: никакие контрольные органы, формируемые органами власти и существующие на бюджетные деньги, не являются частью данных агентских отношений! Только общественный контроль за властью является таковым и может способствовать эффективному достижению общественных целей, реализация которых поручается народом органам власти.

Отмена прямого выбора народом руководителей субъектов федерации формализовала давно созревший у госаппарата вывод, что наш российский народ для осознанной отдачи (передачи) своего суверенитета еще не созрел. В связи с этим, необходимо определиться с тем, что вообще должно быть присуще, необходимо и достаточно для главы государства. В российских условиях глава государства – действительно ключевая фигура любой реформы. Чтобы это понять, следует знать многовековую предисторию России.

История развития государства Российского показывает, что определяющими факторами его формирования всегда были «географическая обездоленность» – неблагоприятные природно-климатические и демографические условия, обусловившие скудность прибавочного продукта и постоянный дефицит средств в казне. Результатом такого хронического дефицита средств и ресурсов становления стало противоречие между задачами государства, т. е., по существу, между задачами выживания социума и возможностями их решения.

Способом разрешения этого противоречия стал мобилизационный тип развития (понятие «тип развития» характеризует соотношение между потребностями и условиями развития общества). Мобилизационная модель формируется в условиях дефицита необходимых для развития ресурсов. При этом возникает противоречие между интересами государства и интересами хозяйствующих субъектов, возможности которых недостаточны для достижения поставленных государством целей. Отсюда приоритетная роль государства во взаимоотношениях с гражданским обществом и определяющее значение политических (а не экономических) факторов развития.

Такая модель образования государства неизбежно определяет дихотомию внутренней структуры управления: верховная власть (глава государства) – правящий слой (высший эшелон бюрократии), что обусловлено отмеченным ранее несопадением интересов власти и населения.

Важнейшая функция государства в системе мобилизационного развития – инициирование импульсов развития, а потому именно глава государства (князь, царь,

император, генсек правящей партии, президент) под давлением внутри- или внешнеполитического кризиса выступает субъектом импульсов модернизации и, устанавливая принцип всеобщности обязанностей граждан перед государством, обеспечивает равномерный баланс в их распределении.

В подобных условиях верховная власть играет роль «кнута», подстегивающего развитие. Однако примечательно, что роль верховной власти как инициатора процессов модернизации нередко была обусловлена не столько личными качествами российских монархов (которые в большинстве случаев по своим мировоззренческим и психологическим особенностям были мало расположены к реформам), сколько необходимостью обеспечить выживание государства в условиях кризиса.

Речь идет о формировании внешних исторически устойчивых, задающих общую структуру жизнедеятельности контуров, в рамках и пределах которых каждый человек либо группа людей должны самоосуществляться, самоорганизовываться, самореализовываться, жить инициативно, энергично, добывать своим талантом свое благополучие; пора уже преодолеть то состояние, при котором мы постоянно уповаем на везение, на доброго человека.

При этом мы полагаем, что стабильность способны гарантировать лишь институты, принятые обществом. Президент страны не может являться гарантом стабильности, он, по Конституции, гарант общественных институтов. В иных случаях реалии нынешней общественной жизни будут находиться в постоянном противоречии, в частности с ч. 4 ст. 3 Конституции, согласно которой никто не может приращивать власть в Российской Федерации.

В нашем случае весьма существенно определение понятия «власть», прежде всего, государственная. Данное понятие необходимо использовать для «цементирования» действительного, а не возможного существования общественного контроля в стране.

Мы убеждены, что властные отношения есть суть отношений каузальных. Каузальность подразумевает, что основными структурными элементами властного отношения являются субъект власти – агент, выступающий причиной изменения (возможного изменения) действий другого агента (объекта), и объект власти – агент, изменение деятельности (сознания) которого есть следствие воздействия со стороны субъекта. При отсутствии каузальной связи никакие отношения между «авторами» не могут считаться «властными».

Говоря о традиционном понимании государственной власти как действующих, юридически оформленных субъектно-объектных отношений, французский ученый М. Фуко отмечал, что они реально не существуют, а созданы исключительно для «публичной симуляции». Вообще, употребляя термин «власть», он неоднократно подчеркивал, что понимает под ней не некую субстанцию, погруженную в социальное тело, а множественность форм «отношений власти», которые и определяют характер и содержание социально-правового и политического взаимодействия между отдельными индивидами, между индивидом и группой, сообществом и т. п.

М. Фуко утверждал, что власть понимается не как достояние, а как стратегия, что взаимодействия господства приписывается не «присвоению», а механизмам, маневрам, тактикам, техникам, действиям. Что надо видеть в ней сеть неизменно напряженных, активных отношений, а не привилегию, которой можно обладать. Что следует считать ее моделью... Словом, власть скорее управляется, нежели

принадлежит; она не «привилегия», приобретенная или сохраняемая господствующим классом, а совокупное воздействие его стратегических позиций... Или власть – это не некий институт или структура, не какая-то определенная сила, которой некто был бы наделен: это имя, которое дают сложной стратегической ситуации в данном обществе.

Далее, как считал М. Фуко, реальность власти сосредоточена во множестве взаимодействующих, порой разновекторных сил, причем всегда в конкретном обществе, этим термином следует обозначить миллионы взаимодействий, а не отдельные и единичные события. Отдельной экзистенции, существования вне этих событий власть (государственная, политическая, экономическая и иная) не имеет.

Таким образом, государственную власть надлежит рассматривать в силу изложенного не как совокупность институтов и аппаратов, а прежде всего как множественность отношений силы, имманентных области, где они осуществляются и формируются, а уже внутри той или иной области эти отношения институционализируются (приобретают привычный для нас вид), порождают определенный результат.

Предложенные нами концептуальные подходы при оценке механизма общественного контроля за государственной публичной властью в политической и конституционно-правовой действительности РФ, таких понятий, как «контроль», «парламентский и общественный контроль», «власть», «государственная служба», «государственное управление», «властные отношения», «государственная власть», разумеется, не претендуют на истину в последней инстанции; кому-то из заинтересованных читателей они покажутся дискуссионными.

Истиной является лишь то, что именно общественный контроль, по сути, обеспечивает реальное осуществление верховной власти, необходимое и достаточное бытие каждого конкретного гражданина.