

УДК 342.7

Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как гарантия конструктивности протестного поведения граждан¹

Метлицкий Рустам Леонидович

Аспирант,
кафедра конституционного и муниципального права,
Институт государства и права,
Тюменский государственный университет,
625047, Российская Федерация, Тюмень, ул. Водников, 12 - 214;
e-mail: mrl25@mail.ru

Аннотация

Для успешного и эффективного управления, а также гармоничного правового развития любого государства необходимы правовые возможности конструктивного выражения протеста против решений и (без)действий органов публичной власти, открывающие перспективу диалога между властью и гражданским обществом. Статья анализирует вопросы обеспечения конструктивности протестного поведения граждан посредством доступа к общественному контролю за деятельностью органов публичной власти. Автор начинает анализ с краткого историко-правового обзора знаменитых массовых восстаний XVII века, которые демонстрируют серьезные последствия отсутствия надлежащего учета общественного мнения при принятии управленческих решений. Автор показывает, что общественный контроль за деятельностью органов публичной власти – это многогранное понятие, означающее как самостоятельное право человека, гарантированное федеральным законом, так и правовой механизм, опосредующий реализацию ряда других прав: на участие в управлении делами государства, на свободу слова, на обращение к органам публичной власти и др. Затем автор подробно раскрывает сущность и содержание общественного контроля в качестве гарантии выражения протеста в конструктивной форме. Статья предлагает читателю анализ нормативно-правовой базы, регулирующей возникающие по этому поводу правоотношения. Автор констатирует, что общественный контроль должен быть подкреплён механизмами поддержки общественных объединений, общественных инициатив и учета мнений

¹ Статья подготовлена в рамках гранта Президента Российской Федерации «Конструктивный протест как механизм реализации права на участие в управлении делами государства» № МК-4880.2016.6.

граждан при принятии решений, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина.

Для цитирования в научных исследованиях

Метлицкий Р.Л. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как гарантия конструктивности протестного поведения граждан // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 11А. С. 39-47.

Ключевые слова

Общественный контроль, протестные отношения, конструктивный протест, эффективное публичное управление, право на свободу слова, право на обращение.

Введение

История нашего государства знает немало примеров масштабных народных восстаний, повлекших многочисленные человеческие жертвы. Политика боярина Бориса Морозова, включавшая введение налогов на самые нужные товары, в том числе на соль, коррупция и произвол чиновников спровоцировали Соляной бунт 1648 года. Обесценивание медных монет, расцвет фальшивомонетничества, нетерпимость к представителям правящей элиты, допустившей злоупотребления во время Соляного бунта, вылились в Медный бунт 1662 года. Неудовлетворительные условия службы в пограничных городах, следствием которых явилось дезертирство стрельцов и их конфронтация с посадскими людьми Москвы, привели к Стрелецкому бунту 1698 года. Эти и подобные события описаны в курсе отечественной истории [Крупнейшие народные бунты..., www].

Развитие государственности привело к возникновению современного конституционно-правового регулирования, направленного на поддержание мирного характера политического протеста. Хотя Конституция Российской Федерации и не закрепляет «право на протест», она гарантирует ряд других прав, позволяющих выражать несогласие с решениями и (без)действиями органов публичной власти. Часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации наделяет граждан Российской Федерации правом участвовать в управлении делами государства. Ценность и значение данного права для реализации всех остальных прав человека подтверждается и международным правом (ст. 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.; ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.) [Зорькин, 2011].

Следует согласиться с позицией С.А. Авакьяна о том, что любое демократически организованное общество предполагает разнообразные формы и средства выражения мнения граждан и их объединений. В основе таких возможностей находятся соответствующие конституционные права и свободы граждан: свобода слова и мысли; свобода средств

массовой информации; право на объединение; право на мирные собрания; право на обращение к органам публичной власти. Использование данных прав по отдельности или в системе, к примеру, в ходе осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти представляет собой возможность конструктивного протеста.

Сущность общественного контроля с точки зрения конструктивного протестного поведения

Протестные отношения могут существовать как средство демократического выражения мнений и настроений граждан, общественных объединений, конструктивно способствовать совершенствованию конституционного строя Российской Федерации [Авакьян, 2012]. В то же время институты гражданского общества не должны полностью поглотить государство, подменив осуществление его основных функций негосударственными структурами. Без эффективной реализации государством его основных функций невозможно создание и развитие полноценного гражданского общества [Киричек, 2013, 1094-1100].

Протест в современном конституционно-правовом понимании представляет собой форму участия в управлении, которая, хоть и не имеет немедленного эффекта, определяющего исход решений конкретного политического вопроса, но позволяет всесторонне изучить и оценить обсуждаемый вопрос [Риэскинен, 2016, 163-169]. Вовлечение граждан в процесс управления государством теоретически должно повышать доверие к органам государственной власти и местного самоуправления, обеспечивать устойчивое развитие общества.

Стоит согласиться с выводами М.А. Риэскинен о том, что к характеристикам конструктивного протеста относятся:

- 1) направленность на решение вопросов, входящих в круг публичных дел;
- 2) нацеленность на достижение конечного результата;
- 3) доведение до сведения органов публичной власти требований граждан;
- 4) реализация в рамках законодательно регламентированных процедур;
- 5) недопустимость злоупотребления правом.

Перечисленные положения отличают конструктивный протест от иных видов протестных отношений. Значимость его заключается в том, что такого рода правоотношения характерны для общества с развитой правовой культурой и правовой грамотностью, осознающего последствия выражения такого протеста, а также возможные пути решения совместно с органами публичной власти дискуссионных вопросов в рамках закона. Такой протест нацелен не на эмоциональное выражение недовольства действиями органов публичной власти, а на конструктивный диалог, способный дать конкретные результаты [Риэскинен, 2014, 587-593].

Ввиду потенциального риска перерастания конструктивного протеста в массовые беспорядки и прочие неконструктивные формы протеста, проблема правовых гарантий

цивилизованной формы протеста приобретает особую важность. Наука конституционного права и законодатель должны позаботиться о том, чтобы институционализировать социально полезные, согласующиеся с нормами Конституции Российской Федерации формы политического протеста, в том числе те, которые не связаны с «поднятием шума» [Величинская, 2016, 41-49].

Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р, установлено, что в условиях нарастающей сложности социальных процессов и новых экономических вызовов серьезной задачей для федеральных органов исполнительной власти является необходимость формирования моделей принятия решений и реализации государственных функций, основанных на активном участии гражданского общества в управлении государством, а также на использовании современных механизмов общественного контроля. В настоящее время активно развивается проект «Открытое правительство», под которым понимается система принципов организации государственного управления, основанная на вовлечении граждан, общественных организаций и бизнес-объединений в принятие и реализацию властных решений, целью чего является повышение качества принимаемых решений и достижение баланса интересов [Открытое правительство, www].

Особого внимания заслуживает принятие Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – ФЗ об общественном контроле), который устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля 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. Названный федеральный закон подчеркивает, что общественный контроль – это «право» граждан (ч. 1 ст. 3).

Согласно части 1 статьи 4 ФЗ «Об общественном контроле», под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов публичной власти, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Целями общественного контроля являются: обеспечение реализации и защиты прав и свобод граждан и их объединений; обеспечение учета общественного мнения при принятии решений органами публичной власти, а также общественная оценка деятельности органов публичной власти (ч. 1 ст. 5). Сказанное указывает на то, что общественный контроль не означает обязательного выражения несогласия с решениями или (без) действиями органов публичной власти, т. к. протестными отношениями следует считать такие общественные отношения, в которых имеет место наличие двух и более противоположных позиций, и участник которых выступает против позиции его оппонентов (причем неважно, в большинстве или меньшинстве тот находится) [Салихов, 2014, 66-73].

В соответствии с частью 2 статьи 5 ФЗ «Об общественном контроле», осуществление контроля должно позволить гражданам развивать правосознание, повышать уровень доверия к деятельности государства, предупреждать и разрешать социальные конфликты, реализовать гражданские инициативы. В соответствии с указанной нормой права, осуществление общественного контроля также направлено на совершенствование процессов эффективного администрирования посредством обеспечения прозрачности и открытости деятельности органов публичной власти, формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, повышения эффективности деятельности органов публичной власти. Поэтому справедливо обозначить общественный контроль не как отдельную форму конструктивного протеста, а как гарантию конструктивности протестного поведения.

В целях обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, а также для обеспечения учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений при принятии решений органами публичной власти требуется эффективное взаимодействие многочисленных и многообразных организационных структур общественного контроля. Для этого надлежит скоординировать действия участников общественного контроля и, с одной стороны, не допустить выхолащивания сути общественного контроля, а с другой – добиться, оставаясь в правовом поле, конструктивного диалога институтов гражданского общества с органами публичной власти в целях совершенствования государственного управления [Чеботарев, 2015, 125-130]. Наличие подобных механизмов, позволяющих гражданам принимать участие в управлении делами государства, а также контролировать деятельность органов публичной власти, направлена на выражение интересов общества «цивилизованными» средствами и способами, которые не позволят повторить исторические события, описанные в самом начале.

Заключение

Анализ становления, развития, а также нормативного закрепления общественного контроля позволяет активно применять и совершенствовать механизмы участия граждан в управлении делами государства, поскольку именно они способствуют становлению государства правовым, а общества гражданским и обеспечивают уход от неправовых способов разрешения споров, возникающих между обществом и государством, способствуют гармоничному развитию государства без каких-либо волнений и потрясений. Таким образом, общественный контроль должен быть подкреплён механизмами поддержки общественных объединений, общественных инициатив и учета мнений граждан при принятии решений, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина.

Библиография

1. Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3-17.
2. Авакьян С.А. Современные проблемы организации публичной власти. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
3. Величинская Ю.Н. Конституционно-правовые гарантии выражения протестного общественного мнения: некоторые вопросы институционализации протестного голосования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 41-49.
4. Зорькин В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Норма. Инфра-М, 2011. 1008 с.
5. Киричек Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. С. 1094-1100.
6. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. 1993. 25 декабря.
7. Крупнейшие народные бунты русской истории. URL: <http://russian7.ru/post/bunt/>
8. Международное публичное право: сборник документов. М.: Бек, 1996. Т. 1. С. 460-464.
9. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ: принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 04.07.2014: одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 09.07.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.
10. Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 5. Ст. 547.
11. Открытое правительство. URL: <http://open.gov.ru/event/5598187/>
12. Путин В.В. Демократия и качество государства. URL: <http://www.kommersant.ru/Doc/1866753>
13. Риэскинен М.А. Конструктивный протест в конституционном праве: идеализированный миф или потенциальная реальность? // Lex russica. 2014. № 5. С. 587-593.
14. Риэскинен М.А. «Протест» в конституционном праве: содержание и значение // Конституционное право. 2016. № 1 (6). С. 163-169.
15. Салихов Д.Р. Протестные отношения в конституционном праве: вопросы теории // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 66-73.
16. Чеботарев Г.Н. Общественная палата в системе общественного контроля субъекта Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 125-130.

Public control over the activities of public authorities as the guarantee of the constructiveness of citizens' protest behavior

Rustam L. Metlitskii

Postgraduate,
Department of constitutional and municipal law,
Institute of state and law,
Tyumen State University,
625047, 12 - 214 Vodnikov st., Tyumen, Russian Federation;
e-mail: mrl25@mail.ru

Abstract

For the successful and efficient management and harmonious legal development a state need legal possibilities of constructive protest against decisions and (in)action of public authorities, which opens the prospect of dialogue between the government and civil society. The article analyzes the issues of providing constructiveness of citizens' protest behavior through access to public control over activity of public authorities. The author begins the analysis with a brief historical and legal overview of the famous mass uprisings of the XVII century, which demonstrate the serious consequences of lack of proper consideration of public opinion when making management decisions. The paper shows that public control over the activities of public authorities is a multifaceted concept, which means both an independent human right, guaranteed by Federal law, and the legal mechanism that mediate the implementation of a number of other rights: to participate in managing state affairs, freedom of speech, to appeal to the public authorities, etc. Then the author elaborates on the nature and content of public control as a guarantee of protest expression in a constructive way. The article offers the reader an analysis of the normative and legal framework regulating emerging relationships in this context. The author states that social control must be underpinned by mechanisms to support public associations, social initiatives and consideration of the citizens' views when making decisions directly affecting the rights and freedoms of man and citizen.

For citation

Metlitskii R.L. (2016) Obshchestvennyi kontrol' za deyatelnost'yu organov publichnoi vlasti kak garantiya konstruktivnosti protestnogo povedeniya grazhdan [Public control over the activities of public authorities as the guarantee of the constructiveness of citizens' protest behavior]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (11A), pp. 39-47.

Keywords

Public control, protest relations, constructive protest, efficient public management, the right to freedom of expression, the right to petition.

References

1. Avak'yan S.A. (2012) Demokratiya protestnykh otnoshenii: konstitutsionno-pravovoe izmerenie [Democracy of the protest relations: constitutional and legal measurement]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 1, pp. 3-17.
2. Avak'yan S.A. (2014) *Sovremennye problemy organizatsii publichnoi vlasti* [Modern problems of the public authority organization]. Moscow: Yustitsinform Publ.
3. Chebotarev G.N. (2015) Obshchestvennaya palata v sisteme obshchestvennogo kontrolya sub'ekta Rossiiskoi Federatsii [Public Chamber as an element of the public control system in the subjects of the Russian Federation]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian judicial journal], 6, pp. 125-130.
4. Kirichek E.V. (2013) Grazhdanskii (obshchestvennyi) kontrol' za deyatelnost'yu organov publichnoi vlasti v sfere obespecheniya konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiiskoi Federatsii [The civil (public) control over the activities of public authorities in the sphere of ensuring the constitutional rights and freedoms of a man and citizen in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Urgent problems of Russian law], 9, pp. 1094-1100.
5. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 [The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on 12 December, 1993] (1993). *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 25th Dec.
6. *Krupneishie narodnye bunty russkoi istorii* [The largest national revolts in Russian history]. Available at: <http://russian7.ru/post/bunt/> [Accessed 29/10/2016].
7. *Mezhdunarodnoe publichnoe pravo: sbornik dokumentov* [International public law: a collection of documents. Vol. 1] (1996). Moscow: Bek Publ., pp. 460-464.
8. Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 21.07.2014 № 212-FZ: prinyat Gosudarstvennoi Dumoi Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii 04.07.2014: odobr. Sovetom Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii 09.07.2014 [On fundamentals of public control in the Russian Federation: the Federal law from 21 July, 2014 No. 212-FZ: passed by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on 4 July, 2014: approved by the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation on 9 July, 2014] (2014). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation legislation. Art. 4213], 30 (Part I).
9. Ob utverzhdenii Kontseptsii otkrytosti federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 30.01.2014 № 93-r [On approving the Concept

- of openness of Federal Executive authorities: decree of the Government of the Russian Federation dated 30 January, 2014 No. 93-R] (2014). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation legislation. Art. 547], 5.
10. *Otkrytoe pravitel'stvo* [Open government]. Available at: <http://open.gov.ru/event/5598187/> [Accessed 29/10/2016].
 11. Putin V.V. *Demokratiya i kachestvo gosudarstva* [Democracy and the quality of the state]. Available at: <http://www.kommersant.ru/Doc/1866753> [Accessed 29/10/2016].
 12. Riekkinen M.A. (2014) Konstruktivnyi protest v konstitutsionnom prave: idealizirovannyi mif ili potentsial'naya real'nost'? [Constructive protest in constitutional law: an idealized myth or a potential reality?]. *Lex russica* [Lex russica], 5, pp. 587-593.
 13. Riekkinen M.A. (2016) "Protest" v konstitutsionnom prave: sodержanie i znachenie ["Protest" in constitutional law: content and value]. *Konstitutsionnoe pravo* [Constitutional law], 1 (6), pp. 163-169.
 14. Salikhov D.R. (2014) Protestnye otnosheniya v konstitutsionnom prave: voprosy teorii [Protest relationships in constitutional law: issues of theory]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 1, pp. 66-73.
 15. Velichinskaya Yu.N. (2016) Konstitutsionno-pravovye garantii vyrazheniya protestnogo obshchestvennogo mneniya: nekotorye voprosy institutsionalizatsii protestnogo golosovaniya [Constitutional and legal guarantees for the expression of the protest public opinion: some questions of institutionalization of the protest vote]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 2, pp. 41-49.
 16. Zor'kin V.D. (2011) *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation (itemized)]. Moscow: Norma. Infra-M Publ.