



- ³⁰ См.: Elster J., Offe C., Preuss U. Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea / Ed. by R.E. Goodin, Theories of Institutional Design. Cambridge. Cambridge University Press, 1998.
- ³¹ Ворожейкина Т.Е. Авторитарные режимы XX века и современная Россия: сходства и отличия // Тез. выступ. на конф. «Российские альтернативы». (Пятое Ходорковские чтения). 8 декабря 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.memo.ru/2009/12/12/>

vorozheykina.htm (дата обращения: 25.12.2009).

- ³² Оффе К. Дилемма одновременности: демократизация и рыночная экономика в Восточной Европе // Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей. Т. 2: Постсоциалистические трансформации в сравнительной перспективе. СПб.; М.; Берлин, 2003. С. 11.
- ³³ Там же. С. 15.

УДК 321:342.4

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ВНЕКОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

С.Г. Сергеев

Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина
E-mail: vestnik@pags.ru

Предметом рассмотрения является прозрачность внеконституционных политических институтов. Автором представлены правовые положения и дана аналитическая характеристика политическим особенностям их применения в проекции на проблему прозрачности указанных институтов.

Ключевые слова: внеконституционные политические институты, государственное управление, правовое регулирование, прозрачность.

Transparency of Extraconstitutional Political Institutions: Peculiarities of Legal Regulation and Implementation

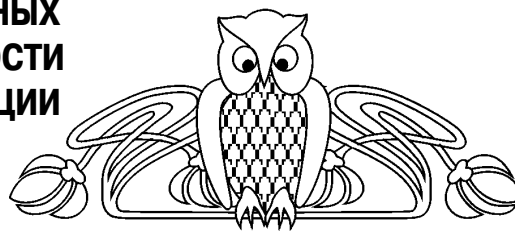
S.G. Sergeev

Transparency of extraconstitutional political institutions is considered. Legal provisions are represented and analytical description of the political peculiarities of their application in projection on the issue of transparency of these institutions is given.

Key words: extraconstitutional political institutions, public management, legal regulation, transparency.

Одним из основополагающих качеств современных демократических систем является прозрачность их структур и институтов, а также основных процедур, имеющих не только публичное значение, но даже и частно-гражданское содержание.

Главное функциональное предназначение прозрачности исследователям, экспертам и чиновникам видится в нормативном и процедурном препятствовании коррупции. Именно в таком контексте она разрабатывается и внедряется в деятельность органов управления и должностных лиц, в первую очередь – связанных с государством. В мировой и отечественной практике имеются широко известные позитивные примеры непосредственной реализации идей прозрачности, например национальные программы «электронно-



го правительства». Но за таким «утилитарным» воплощением прозрачности зачастую забывается ее высокое предназначение – служить гарантом подотчетности государства обществу.

Проблематика прозрачности государственных органов активно разрабатывается в рамках политической, юридической, управленческой наук, в каждой из них раскрываясь своими специфическими сторонами. Прозрачность чаще всего понимается как «прозрачность» или «открытость» органов, институтов, процедур. Однако, на наш взгляд, в политологическом измерении прозрачность включает в себя две определяющие и неразрывно между собой связанные составные части: *доступность для общественного контроля* в обязательной совокупности с *последующей возможностью общества легально влиять на органы, институты или процедуры, связанные с принятием властных решений*. В таком случае можно говорить о демократическом характере общества и государства в той трактовке, которая считается классической¹.

В современной российской политической системе в последнее десятилетие наметилась неоднозначная, но очевидная тенденция реформирования институционального дизайна. Одной из ее сторон выступает создание на различных уровнях государственного управления (понимаемого как управление делами общества со стороны государства) *внеконституционных политических институтов*². Они несут в себе и черты сходства с конституционными институтами, и черты, качества, сущностные характеристики, принципиально отличающие их от институтов, предусмотренных Основным Законом России. В связи с этим представляется важным рассмотреть, предъявляются ли требования прозрачности к



внеконституционным политическим структурам, обладают ли последние признаками транспарентности и каковы формы и специфика реализации транспарентности внеконституционных политических институтов.

Полученные данные позволят уточнить политическое предназначение и особенности функционирования внеконституционных образований в политической системе Российской Федерации. При этом методологическое значение в проекции на раскрываемую нами тематику имеет утверждение М. Паренти, согласно которому «значение системы государственного управления заключается в конечном итоге не в ее структуре как таковой, а в том, что она делает и как ее политика оказывает влияние на людей внутри страны и за рубежом»³.

К важнейшим внеконституционным политическим образованиям, созданным на федеральном уровне властного управления, относятся: федеральные округа, Государственный совет Российской Федерации, Совет законодателей, Общественная палата Российской Федерации. Их деятельность регулируется различными по своей юридической природе и силе нормативно-правовыми актами, анализ которых дает возможность сделать выводы о юридической предусмотренности транспарентности указанных структур. В сочетании с осмыслением политической практики функционирования внеконституционных институтов это позволит определить степень корреляции правового регулирования и политических реалий в оценке деятельности рассматриваемых структур.

В первую очередь необходимо отметить, что конституционные институты, учредившие внеконституционные структуры, сделали первый необходимый шаг к обеспечению транспарентности последних: нормативно-правовые акты, определяющие деятельность внеконституционных образований, находятся в свободном доступе. Однако в содержательном и, следовательно, качественном отношении регулирующие транспарентность внеконституционных политических институтов правовые нормы в достаточной степени разнятся. Поэтому представляется оправданным рассматривать отдельные примеры внеконституционных образований, выделяя их общие и специфические черты, отраженные в соответствующих нормативно-правовых актах и характеризующие транспарентность анализируемых институтов.

Федеральные округа, учрежденные в мае 2000 г.⁴, – весьма специфический пример внеконституционного образования. Собственно, отдельно взятый федеральный округ являет собой внеконституционный вид вновь учрежденной административно-территориальной единицы и, соответственно, промежуточный (суб- или макрорегиональный) уровень государственного управления.

Исследовать транспарентность территориального образования невозможно по определе-

нию. Однако в данном случае мы имеем дело с политико-управленческим феноменом, включающим в себя два неразрывных элемента – территориальное образование (федеральный округ) и должностное лицо (полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе). Именно в отношении полномочного представителя Президента в федеральном округе возможен формально-юридический и политологический анализ транспарентности.

Текстуально указ Президента Российской Федерации не содержит каких-либо норм, непосредственно говорящих о желательности, приемлемости или обязательности начал общественного контроля в отношении полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе. Этот федеральный государственный служащий целиком и полностью подконтролен главе государства и частично – руководителю президентской Администрации.

Вместе с тем в указе имеется ряд положений, которые в процессе своей реализации способствуют образованию и развитию опыта транспарентности. В частности, к функциям полномочного представителя отнесено то, что в пределах соответствующего федерального округа он:

- разрабатывает **совместно** с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий;
- **принимает участие** в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;
- организует по поручению Президента Российской Федерации проведение **согласительных процедур** для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- **согласовывает** кандидатуры атаманов войсковых казачьих обществ, избранных высшими представительными органами управления этих казачьих обществ.

Осуществление указанных функций **вынуждает** полномочного представителя главы государства к некоторой публичности, открытости, взаимодействию с иными акторами, стоящими во властной иерархии на более низких ступенях. Кроме того, указом Президента РФ предусмотрено право полномочного представителя «направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан», а также «образовывать совещательные и консультативные органы». Косвенным образом все это способствует развитию политических



практик транспарентности изначально нетранспарентного института.

Государственный совет Российской Федерации был создан указом главы государства в сентябре 2000 г.⁵ Казалось бы, по самой своей природе данный *совещательный* орган, в котором призваны согласовываться федеральные и региональные интересы, «обречен» на транспарентность. Подтверждением тому служит и многократно апробированная политическая практика: изначально деятельность Государственного совета широко освещалась в средствах массовой информации, а его члены охотно делились с общественностью своими впечатлениями от работы органа. Тем более поразительным может показаться тот факт, что Положение о Государственном совете не предусматривает *даже косвенных* требований или признаков транспарентности регламентированного института.

Таким образом, имеющиеся (хотя, на наш взгляд, достаточно заметные и значимые) *элементы* транспарентности Государственного совета существуют «де факто», а не «де юре». Это говорит в пользу того, что очевидная ограниченная транспарентность данного органа не гарантирована ни правовым (через юридическую регламентацию деятельности), ни политическим (через задействованные политические механизмы и процедуры формирования и функционирования) образом, а является следствием «доброй воли учредителя».

Образованный постановлением Совета Федерации в 2002 г. Совет законодателей⁶ стал своеобразным политически симметричным ответом законодательной ветви власти на учреждение Государственного совета. Однако, в отличие от Положения о Государственном совете, Положение о Совете законодателей несет в себе хотя и не прямые указания, но, тем не менее, нормативно закреплённые позиции, способствующие определенной степени транспарентности регулируемого института. К ним, в частности, можно отнести:

- закрепление задачи *содействия распространению* опыта законотворческой деятельности, а также правоприменительной практики в Российской Федерации;

- предусмотрение возможности *приглашать на заседания представителей научных учреждений и организаций*;

- допустимость оформления решений органа в форме не только рекомендаций или предложений, но также *заявлений и обращений*;

- отнесение к ведению президиума *организации консультаций, семинаров, конференций*, а также осуществления *контактов с региональными парламентскими ассоциациями и сотрудничества с международными организациями* по вопросам законодательного процесса и взаимодействия законодательных органов.

Нельзя не отметить, что, как и в случае с полномочным представителем Президента РФ

в федеральном округе, никаких императивных норм, предусматривающих отчетность органа перед обществом или процедур общественного воздействия на Совет законодателей, в регламентирующем документе не содержится. Следовательно, любые формы транспарентности в данном случае являются не обязательными, а пределы транспарентности института им же самим и определяются. Таким образом, подотчетность Совета законодателей обществу, если таковая возникает, носит не целеположенный и запрограммированный, а *случайный* и (или) *избирательный* характер.

В отличие от всех представленных выше внеконституционных политических образований, Общественная палата Российской Федерации по своей сути изначально была предназначена стать органом, *функционально и институционально обеспечивающим транспарентность государственных структур*. Более того, только этот не предусмотренный Конституцией РФ политически значимый институт был «удостоен» регулирования федеральным законом⁷, а инициатива его создания исходила от главы государства и была озвучена в 2004 году. Юридически же формирование Общественной палаты состоялось в 2005 году.

К важнейшим положениям упомянутого федерального закона уже традиционно относится обеспечение Палатой:

- «взаимодействия граждан Российской Федерации, общественных объединений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления...» (п. 1 ст. 1 ФЗ);

- «согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации...» (ст. 2 ФЗ).

Эти основополагающие, нормативные по своему характеру установления призваны обеспечить роль Общественной палаты как институции общественного контроля по отношению к иным, преимущественно властным, институтам. Но в то же время федеральный закон определяет



требования транспарентности и самого этого органа, прежде всего – через публичную (хотя и сомнительную с точки зрения демократичности) процедуру ее формирования, определение форм работы, закрепление обязательности информационного освещения деятельности Палаты.

И действительно, в отличие от рассмотренных выше внеконституционных институтов, Общественная палата является гораздо более открытой, публичной структурой, деятельность которой кажется прозрачной и подотчетной. Предусмотренное законом проведение Общественной палатой гражданских форумов, слушаний и иных мероприятий по общественно важным проблемам (ст. 21 ФЗ) объективно создает условия большей доступности самого органа для общественного контроля.

Тем не менее ряд политически значимых фактов свидетельствует о том, что говорить о полноценной транспарентности даже в этом случае некорректно. Так, критику вызывает порядок формирования Палаты (ст. 8 ФЗ). Уже в самом начале пути этого органа эксперты отмечали, что реальный отбор кандидатов в члены Общественной палаты ведется Администрацией Президента РФ⁸. Ничего не изменилось и в последующем. Персональный состав Палаты определяется не обществом, а Властью, что создает институционального характера препятствия для транспарентности. Другим важным показателем выступает то, что законом не предусмотрена и политической практикой не поддерживается процедура сколь-нибудь регулярного отчета о деятельности Общественной палаты. Статья 22 указанного федерального закона предусматривает ежегодный доклад Общественной палаты, но он посвящен оценке состояния гражданского общества в Российской Федерации. Таким образом, можно констатировать, что Общественная палата Российской Федерации является **умеренно транспарентным** внеконституционным институтом, слабо подотчетным обществу.

Подводя общий итог, необходимо сделать некоторые обобщения.

В деятельности каждого внеконституционного образования обнаруживаются признаки, элементы транспарентности, трактуемой как открытость, прозрачность политического института. Рассмотренные нами внеконституционные политические образования обладают различной степенью публичности. Однако она прямо не

связана со степенью транспарентности, понимаемой как подотчетность того или иного института обществу.

На сегодняшний день внеконституционные политические структуры не отвечают демократическим требованиям доступности для общественного контроля в обязательной совокупности с последующей возможностью общества легально влиять на них, что роднит рассмотренные нами внеконституционные образования с конституционными структурами. Это свидетельствует об институциональной схожести, казалось бы, различающихся по своей юридической природе двух групп институтов, задействованных в отечественной системе публичного управления. Транспарентность, очевидно, не является политической ценностью и качеством современной российской политической системы.

Примечания

- ¹ См.: *Schumpeter J.A.* Capitalism, Socialism and Democracy. L., 1976; *Леїнхарт А.* Демократия в многосоставных обществах. М., 1997.
- ² См.: *Сергеев С.Г.* Внеконституционные политические институты: правовой феномен и политическая реальность // Вестн. Поволж. академии гос. службы. 2009. № 4 (21). С. 57–65.
- ³ *Паренти М.* Демократия для избранных. Настольная книга о политических играх США / Пер. с 7-го англ. изд. В. Горбатко. М., 2006. С. 11.
- ⁴ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗРФ. 2000. № 20. Ст. 2112.
- ⁵ См.: Указ Президента РФ от 01 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // СЗРФ. 2000. № 36. Ст. 3633.
- ⁶ См.: Постановление Совета Федерации Федерального собрания РФ от 21 мая 2002 г. «О Совете по взаимодействию Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совете законодателей)». URL: www.council.gov.ru/lmc/thesis/index.
- ⁷ См.: Федеральный закон от 04 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
- ⁸ См.: *Самарина А., Корня А., Латухина К.* «Ума палата» для Кремля // Независимая газета. 2005. 18 февр.