
1. Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 года.

2. Парламентские выборы в стране: право и процесс // Человек и закон. Республиканская еженедельная юридическая газета. – Астана (Казахстан). – 2012. – № 1. – 20 января. – С. 2.

3. Бюджетный кодекс Республики Казахстан. – Алматы, 2011.

Сергеев Сергей Геннадьевич*,

*доцент кафедры конституционного и международного права
Поволжского института имени П.А.Столыпина –
филиала РАНХиГС, доцент, кандидат политологических наук
(г. Саратов)*

ВНЕКОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ПУБЛИЧНОСТИ ГОСУДАРСТВА

По своей политической и юридической природе государство, несомненно, является публично-правовым образованием, выражающим всеобщий интерес. Поэтому вполне логично не только ожидать, но и требовать в обязательном порядке публичности государства и его составляющих элементов.

В целом структурная организация современного Российского государства выстраивается в соответствии с положениями действующей Конституции, которые задают определенный набор и функциональное предназначение государственных органов. Однако помимо конституционных, в настоящее время существует целый ряд внеконституционных формализованных политических институтов, которые включены в систему публичного управления и нацелены на участие в решении значимых для общества и государства задач. К их числу (на федеральном уровне) относятся Государственный совет РФ, Обще-

* © Сергеев С.Г., 2012

ственная палата, Уполномоченный по правам ребенка, Уполномоченный по защите прав предпринимателей и некоторые другие. Особенностью перечисленных внеконституционных образований является то, что они являются своеобразными «проекциями» имеющихся конституционных институтов, усиливающими их управленческий и политический потенциал, в том числе – и в отношении публичности государственной власти.

Государственный совет РФ появился в сентябре 2000 года и стал своеобразной «компенсацией» главам исполнительной власти субъектов Федерации за их исключение из состава «верхней» палаты российского парламента¹. В институционально-функциональном смысле Госсовет в качестве внеконституционного образования воспроизводил «прежний» Совет Федерации, но, в отличие и от него, и от трансформированного «нового», превратился в гораздо более публичную политическую структуру.

Деятельность этого совещательного органа, не предусмотренного Конституцией РФ, регулируется Положением, утвержденным Указом Президента РФ². Анализ текста документа позволяет сделать вывод, что публичность в деятельности Государственного совета РФ практически исключена – косвенным образом она может проявиться только лишь в случае оформления его решений указами, распоряжениями или поручениями главы государства, а также, если по итогам работы данного совещательного органа реализуется законодательная инициатива Президента Российской Федерации.

Однако на деле, как показывает богатая практика, работа Государственного совета РФ, тематика его заседаний, ход обсуждений и содержание принимаемых решений почти всегда широко представлены в российском информационном пространстве. Более того, некоторые заседания совещательного органа проводятся в намеренно расширенном составе и используются в чисто политических целях.

В этом отношении наиболее, на наш взгляд, показательным заседанием Государственного совета РФ, проведенное в Кремле 24 апреля 2012 года³, где присутствовали не только члены совещательного органа, но и парламентарии, члены федерального Правительства, судебного сообщества, политические, общественные и религиозные деяте-

ли Российской Федерации. По своему содержанию данное мероприятие нельзя назвать заседанием, поскольку содержательно оно состояло только лишь из «прощальной» речи Д.А. Медведева, завершающего свой президентский срок. Прямую трансляцию «расширенного заседания Госсовета» вели крупнейшие федеральные телеканалы, государственные радиостанции; речь уходящего президента в режиме on-line воспроизводилась в интернет-ресурсах, а чуть позже ее стенограмма была размещена в печатных и электронных масс-медиа.

Не только приведенный нами пример, но и множество других свидетельствуют, что такой внеконституционный политический институт как Государственный совет ощутимо повышает степень публичности государства и в отношении фактической публичности заметно выигрывает у своего конституционного институционального прототипа – Совета Федерации. На наш взгляд, это объясняется тем, что внеконституционный орган не наделен какими-либо реальными властными полномочиями, его решения не обязательны к исполнению и в любой момент могут быть дезавуированы без каких-либо существенных последствий для легальности государства и его структур. Иными словами, можно позволить институту быть более публичным, если правовые последствия его деятельности ничтожно малы.

Если Госсовет в определенной степени внеконституционным образом институционально воспроизводит «верхнюю» палату российского парламента (через совещательного характера представительство российских регионов), то Общественная палата Российской Федерации – «нижнюю» (через многообразное «общественное» или «гражданское» представительство). Ее деятельность регулируется соответствующим федеральным законом⁴, который, однако, не устанавливает статус этого внеконституционного образования.

Публичности федеральной Общественной палаты способствуют такие положения упомянутого федерального закона, как:

– гарантия ее членам «свободно высказывать свое мнение по любому вопросу деятельности Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты» (п. 2 ст. 12);

– закрепление за Палатой права «проводить гражданские форумы, слушания» (п/п. 1 п. 3 ст. 16; п. 2 ст. 21) и «доводить до сведения граждан Российской Федерации информацию об инициативах [граждан Российской Федерации и общественных объединений]» (п. 3 ст. 21);

– предоставление Общественной палате возможности «вступать в международные организации, ... направлять членов Общественной палаты для участия в работе международных конференций, совещаний и в других мероприятиях» (п/п. 3 п. 7 ст. 16);

– наделение ее правом «участвовать в работе общественных палат субъектов Российской Федерации, а также направлять членов Общественной палаты для участия в мероприятиях, проводимых общероссийскими, межрегиональными и региональными общественными объединениями» (п/п. 8 п. 7 ст. 16).

Но наиболее весомым законодательным фактором, обеспечивающим публичность Общественной палаты Российской Федерации, выступают ежегодно подготавливаемые и публикуемые ею «доклады о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (ст. 22).

В организационно-техническом плане публичность Общественной палаты РФ поддерживается посредством ее официального сайта в международной компьютерной сети «Интернет» (<http://www.oprf.ru>), иными информационными ресурсами, имеющимися в ее распоряжении, а также собственным периодическим изданием, учредителем которого она является (п. 1,3 ст. 27). Кроме того, федеральный закон обязывает общероссийские государственные организации телерадиовещания в объеме не менее часа (60 минут) в месяц «еженедельно выпускать в эфир на одном из общероссийских телеканалов и на одном из общероссийских радиоканалов обзорные информационно-просветительские программы по плану, утвержденному Общественной палатой» (п. 2 ст. 27).

Однако в политической реальности публичность Общественной палаты РФ обеспечивается главным образом через деятельность ее членов, многие из которых являются «медийными персонами». Мнения, высказываемые Г. Резником, С. Марковым, А. Кучереной, Т. Канделаки, Н. Сванидзе на телеканалах, в Твиттере (<http://twitter.com>) и «Живом Журнале» (<http://livejournal.com>) в целом воспринимаются

как позиция Палаты по тому или иному, как правило, «резонансному» вопросу.

Востребованность в Общественной палате как публичной структуре заметно возрастает в политически значимые периоды. Так, Палата организовывала «горячие» телефонные линии во время выборов депутатов Государственной думы-2011, а также в связи с заметной активизацией митингов в поствыборный период⁵.

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка – сравнительно недавно появившийся внеконституционный институт. Он был учрежден в 2009 году Указом главы государства⁶ и, как оказалось в дальнейшем, фактически положил начало планируемой плеяде уполномоченных. Отдельно следует подчеркнуть, что в своей программной статье кандидат в Президенты России-2012 В. Путин заявил о намерении развивать институт омбудсменов – уполномоченных по защите прав – посредством его специализации и профессионализации⁷.

Эффективность деятельности Уполномоченного по правам ребенка (во многих российских субъектах Федерации имеются собственные региональные уполномоченные) во многом достигается посредством публичности. В частности, федеральный Уполномоченный П. Астахов постоянно присутствует не только в федеральном, но и в региональном информационном пространстве. Хотя чаще всего он дает комментарии по конкретным и уже случившимся происшествиям, в которых пострадали дети, тем не менее, даже в таких случаях Уполномоченный по правам ребенка публично оценивает работу органов власти, должностных лиц, учреждений и организаций, обращает их внимание на те или иные проблемы. Так, на фоне ситуативно усилившегося роста подросткового суицида П. Астахов потребовал от федеральных Минздрава и Минобра создать программы, направленные на предотвращение самоубийств среди несовершеннолетних, направил обращение к патриарху Московскому и всея Руси Кириллу с просьбой уделить особое внимание сложившейся ситуации⁸.

Не последнюю роль в обеспечении публичности института детского омбудсмена играет наличие у него аккаунта в Твиттере и официального сайта в Интернете. Нельзя не принимать во внимание и

личностные качества П. Астахова. Персональная медийность и, как следствие, публичность была обеспечена им, когда он активно занимался общественной деятельностью в качестве члена федеральной Общественной палаты, организатора движения «За Путина!» в 2007 году, вел целый ряд телепроектов на правовую тематику.

На примере действующего Уполномоченного по правам ребенка мы наглядно убеждаемся в том, что публичность института вполне можно обеспечить при минимальных юридических гарантиях или даже полном отсутствии таковых. По всей видимости, такой же путь ожидает Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

В начале февраля 2012 года на пленарном заседании форума «Россия-2012» кандидат на пост главы государства и действующий премьер-министр В. Путин представил пакет мер, нацеленных на улучшение инвестиционного климата в стране. В их числе значилось и учреждение должности бизнес-омбудсмена – Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Его планировалось наделить особым процессуальным статусом (в том числе – правом выступать в суде на стороне обвиняемых бизнесменов), предоставить возможность вносить свои предложения в государственные органы и даже приостанавливать ведомственные нормативные акты до принятия судом решения по существу вопроса⁹.

Повторно идея создания института Уполномоченного по правам предпринимателей была озвучена 11 апреля 2012 года в отчете премьер-министра В. Путина о результатах деятельности Правительства РФ за 2011 год¹⁰. В конечном итоге, Указ теперь уже Президента России В. Путина «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» был издан 22 июня 2012 года¹¹.

Обращает на себя внимание то, что вышеупомянутый акт главы не содержит каких-либо положений, регулирующих создаваемый институт или дающих хоть какое-то представление о правовых, политических, организационных параметрах его функционирования. Отсутствует кажущееся логичным в таком случае Положение об Уполномоченном.

В силу указанных причин рассматривать правовые механизмы, обеспечивающие публичность нового института, не представляется возможным. Тем не менее, в том, что он является публичным, не приходится сомневаться. Так, только что назначенный на должность Уполномоченного Б. Титов дал программное по его содержанию интервью газете «Новые известия»¹², а само событие было широко отражено печатными и электронными средствами массовой информации, вызвало заинтересованное обсуждение в Рунете.

Общей проблемой для внеконституционных институтов, созданных в России за последние десять с небольшим десятков лет, является не столько степень их публичности, сколько ее содержательность и направленность.

Ни одно из этих образований не самостоятельно. Хотя рассмотренные нами внеконституционные структуры достаточно заметно присутствуют в российском публичном поле, политически значимыми субъектами они не являются. В политическом смысле, что отражается, в том числе и юридическими средствами, все они – только лишь функциональное производное от тех конституционных институтов, которые инициировали их появление.

В некоторых случаях внеконституционные образования оказываются гораздо более публичны, чем их конституционные «аналоги». Но на наш взгляд, это – следствие ограниченной юридической правоспособности внеконституционных политических институтов и, по сути, их изначальной функциональной заданности, определяемой обладающими властно-распорядительными ресурсами конституционными институтами. Иначе говоря, внеконституционные политические институты публичны ровно настолько, насколько им это позволяют государственные органы.

Еще одной существенной чертой внеконституционных институциональных образований выступает их реактивность – они проявляют свою публичность только лишь как реакцию на происходящие процессы, проявившиеся проблемы или же произошедшие события. Некоторые признаки «стратегичности» можно обнаружить, пожалуй, только у Государственного совета и Общественной палаты Российской Федерации, что, опять же, объясняется политико-правовой природой данных внеконституционных институтов, «спроецированных»

с палат Федерального Собрания – федерального парламента, которому имманентно присуща стратегическая функция.

Внеконституционные политические институты, несомненно, повышают публичность государства, но качественно ее не меняют.

* Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 05 августа 2000 года № 113-ФЗ // СЗ РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3336.

² Положение о Государственном совете Российской Федерации. Утв. Указом Президента Российской Федерации «О Государственном совете Российской Федерации» от 01 сентября 2000 года № 1602 (в ред. от 12 марта 2010 года) // СЗ РФ. – 2000. – № 36. – Ст. 3633; 2010. – № 11. – Ст. 1195

³ Д.А. Медведев. Свобода как ответственность: Выступление на расширенном заседании Государственного совета Российской Федерации 24 апреля 2012 года // Российская газета. – 2012. 25 апреля.

⁴ Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04 апреля 2005 года № 32-ФЗ (в ред. от 06 декабря 2011 года) // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277; 2011. – № 50. – Ст. 7353

⁵ Открыт телефон доверия для жалоб на принуждение митинговать за Путина [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://lenta.ru/news/2012/02/01/onthelephone/>

⁶ Указ Президента Российской Федерации «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» от 01 сентября 2009 года № 986 // СЗ РФ. 2009. – № 36. – Ст. 4312

⁷ Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. – 2012. 06 февраля.