ВИТАЛИЙ ВИКТОРОВИЧ ГОНЧАРОВ
[WITALIJ WIKTOROWICZ GONCZAROW]

Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации [Konstitucyonno-prawowyje osnovy obszczestwiennogo kontrola w Rossijskoj Fiedieracyi].

Konstytucyjno-prawne podstawy kontroli społecznej w Federacji Rosyjskiej

Alicegroup, Moskwa 2019, s. 256

Recenzowana książka przedstawia prawne podstawy kontroli społecznej w Federacji Rosyjskiej. Autor omawia podstawy prawne kontroli i formy jej realizacji, wykorzystując metody badawcze charakterystyczne dla prawa konstytucyjnego, teorii państwa i prawa, nauk politycznych, filozofii i ekonomii. Autor dowodzi, że wykształcenie systemu kontroli społecznej pozwala zmniejszyć napięcia społeczne i wzmocnić znaczenie organów władzy publicznej w warunkach postępującej globalizacji. Przedstawia także zagrożenia związane z kontrolą społeczną. Faktyczną kontrolę mogą zastąpić organizacje pseudospołeczne, niebędące wyrazicielami woli dużych grup społecznych. Organizacje tego typu są zakładane przed organy władzy publicznej — bezpośrednio lub z ich udziałem. Dlatego właśnie, zamiast głoszonej kontroli społecznej, w rzeczywistości mamy do czynienia z samokontrolą organów władzy publicznej pod pozorem kontroli społecznej.

Słowa kluczowe: Federacja Rosyjska, władza publiczna, kontrola społeczna, formy działania, efektywność

Constitutional and legal basis of social control in the Russian Federation

The reviewed book presents the legal basis of social control in the Russian Federation. The author discusses the legal grounds and forms of its realization. For this purpose, he uses the research methods characteristic of constitutional law, the theory of state and law, political science, philosophy and economy. The author proves that developing a system of realizing social control creates possibilities of lowering social tension and strengthening importance of the organs of public authority in the conditions of progressive globalization. He also describes the dangers of social control. It can be replaced by pseudo-social organizations, with no significant relation to the will of large social groups. These organizations are established by organs of public authority either directly or with their participation. Therefore, instead of the proclaimed social control, self-control of the organs of public authority takes place under the guise of social control.

Key words: Russian Federation, public authority, social control, forms of action, efficiency

Z każdym ludzkim działaniem nierozzerwalnie związana jest kontrola, niezależnie od tego, czy dochodzi do niego w sferze stosunków prywatnych czy publicznych. Korzystania z instrumentów kontroli wymaga budowa efektywnie działającego, sprawnie zarządzanego państwa. W szczególności kontrola jest niezbędna w sferze stosunków publicznych, gdy tak jak w Federacji Rosyjskiej są one oparte na zasadzie suwerenności narodu

(art. 3 konstytucji Federacji Rosyjskiej). Naród jako nosiciel suwerenności państwowej i wyłączne źródło władzy w państwie realizuje ją bezpośrednio, jak również poprzez system organów władzy państwowej, władzy podmiotów Federacji Rosyjskiej, a także organy samorządu terytorialnego. Przy tym ich działalność powinna urzeczywistniać interes narodu i być wykonywana tylko w ramach posiadanych kompetencji. Kontrola społeczna jest zatem oczywistym i naturalnym atrybutem narodu w stosunku do organów władzy publicznej, będących ucieleśnieniem i nosicielem tej władzy. Zasada zwierzchnictwa narodu nie tylko oznacza, że władza powinna być sprawowana w imieniu i w interesie narodu, ale także — co jest nie mniej ważne — z jego udziałem. Oznacza to konieczność udostępnienia narodowi, oprócz możliwości wybierania organów władzy publicznej, również takiego ukształtowania organizacji organów władzy publicznej, aby faktycznie gwarantowały narodowi możliwość sprawowania władzy. O ile w rosyjskiej doktrynie prawa konstytucyjnego tematyka wyboru organów władzy publicznej (jako forma demokracji pośredniej) czy też bezpośredniej partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych (poprzez referendum, ludową inicjatywę ustawodawczą czy ludowe weto ustawodawcze) jest dobrze rozpoznana i scharakteryzowana, o tyle nie można tego powiedzieć o bieżącej kontroli narodu nad działalnością organów władzy publicznej. W rosyjskiej doktrynie jest to tematyka stosunkowo słabo rozpoznana, co wiąże się przede wszystkim z deficytami tradycji kontrolowania władzy publicznej (z wyraźnie zarysowanym trendem samodzierżawia) oraz z faktem dynamicznie zmieniających się zachowań politycznych obywateli i wykorzystywanych przez nich form politycznej partycypacji. Dla stosunkowo słabej rozpoznawalności instytucji kontroli społecznej nie bez znaczenia jest też fakt, że nie ma ona bezpośredniego umocowania konstytucyjnego. Niezastosowanie w konstytucji Federacji Rosyjskiej pojęcia „kontrola społeczna” (bądź pojęcia podobnego) wywołuje doktrynalne trudności w określeniu jego treści, charakteru prawnego, istoty i znaczenia w prawie konstytucyjnym, a także generuje dyskusje odnośnie do miejsca i roli kontroli społecznej w strukturze suwerenności narodu. Pokłosiem doktrynalnych wątpliwości co do znaczenia kontroli społecznej są implikacje natury pragmatycznej, tj. brak u podmiotów kontroli społecznej realnych kompetencji co do kontroli nie tylko organów władzy państwowej, regionalnej i samorządowej i ich funkcjonariuszy, ale również w zakresie funkcjonowania innych organów i organizacji realizujących zadania publiczne. Z tym deficytem wiąże się z kolei także brak realnego mechanizmu ponoszenia odpowiedzialności tych ostatnich za ignorowanie działalności podmiotów kontroli społecznej.

Fakt, że kontrola społeczna bezpośrednio nie jest instytucją konstytucyjną, w dużej mierze determinuje niedoskonałość, logiczną niekompletność i brak spójności w organizacji i funkcjonowaniu konstytucyjnoprawnego mechanizmu kontroli społecznej na poszczególnych poziomach organizacji politycznej państwa (poziomy: federalny, regionalny i municypalny). Brak konstytucyjnego umocowania kontroli społecznej stwarza trudności w sformalizowaniu systemu jego konstytucyjnoprawnych granic zarówno w zakresie określenia ich roli i miejsca w mechanizmie realizacji praw obywateli do kontroli społecznej, jak też w zakresie opracowania ich klasyfikacji.

Z przywołanymi okolicznościami określającymi ustrojowy status kontroli społecznej wiążą się problemy związane z praktyczną organizacją i wykonywaniem kontroli społecznej w Rosji. Wymaga to ustanowienia sposobów ich rozwiązywania zarówno w zakresie ustalenia ram kontroli społecznej, oceny efektywności jej organizacji i realizacji, jak też co do wykorzystania doświadczeń zagranicznych organizacji.

Ten właśnie nowatorski charakter podejmowanego zagadnienia wymaga uwypuklenia, kiedy recenzuje się najnowszą monografię znakomitego rosyjskiego badacza — Witalija Wiktorowicza Gonczarowa, *Konstitucyjnonno-prawowyje osnovy obščestwiennogo kontrola w Rossijskoj Fiedieracyi*. Jest to pierwsza w Rosji, a jednocześnie całościowa publikacja poświęcona instytucji kontroli społecznej. Rozpatruje się ją jako podstawową gwarancję wykonywania władzy suwerennej przez naród oraz z pozycji udziału obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi, a także realizacji ochrony wolności i praw obywateli. W prowadzonych badaniach naukowych autor ze znanstwem wykorzystuje metody badawcze właściwe dla prawa konstytucyjnego, teorii państwa i prawa, politologii, filozofii i ekonomii. Interdyscyplinarność przyjętego punktu widzenia pozwala w sposób nieschematyczny, ale wieloaspektowy poddać analizie badaną instytucję. Dzięki temu dostajemy dzieło oryginalne, dojrzałe, z logicznie i przekonująco przeprowadzonymi dowodami stawianych hipotez badawczych, rozwijające rosyjską doktrynę, a zarazem interesujące dla polskiego czytelnika, bo ukazujące, w jaki sposób na gruncie rosyjskiego konstytucjonalizmu rozumie się następstwa społecznej kontroli nad działalnością organów władzy publicznej.

Głównym rezultatem przeprowadzonych badań, których wyniki zostały ogłoszone w recenzowanej monografii, jest wypracowanie nowego prawnego paradygmatu metodologicznego kontroli społecznej. Zaistniała potrzeba skonstruowania modelu kontroli społecznej jako kategorii konstytucyjnoprawnej, identyfikacja jej podstawowych pojęć, jak również wypracowanie i uzasadnienie modeli prawnych służących poprawie tej instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Rosji, uzasadnionych koniecznością rozwiązywania współczesnych problemów wynikających z jej organizacji.

Przeprowadzenie pogłębionej analizy pojęcia kontroli społecznej w prawie konstytucyjnym, zbadanie konstytucyjnoprawnego mechanizmu tej instytucji społeczeństwa obywatelskiego pozwoliło autorowi — i jest to niewątpliwie jego autorski wkład w rozwój doktryny — wypracować metodologię rozwiązywania podstawowych problemów przy organizacji i wykonywaniu kontroli społecznej w Rosji, szczególnie w zakresie oceny jej efektywności. Służy to zwiększeniu roli i znaczenia kontroli społecznej w systemie gwarancji realizacji zasad konstytucyjnych suwerenności narodu i jego udziału w sprawowaniu władzy, zwiększaniu poziomu zaufania obywateli do organów władzy publicznej. Pozwala to z jednej strony angażować duże grupy społeczne w mechanizm realizacji kontroli społecznej, a z drugiej strony — organizować konstruktywny dialog organów władzy publicznej i instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Wypracowanie systemu realizacji kontroli społecznej stwarza możliwość obniżania napięcia społecznego, utrwalania prawomocności organów władzy publicznej w warunkach postępującej globalizacji świata.

Na podstawie lektury monografii można stwierdzić, że autor konsekwentnie i w sposób przemyślany realizuje przyjęty cel badawczy. Wykonaniu tego celu służą dobrze zakreślony przedmiot badań, przyjęta konstrukcja pracy oraz właściwie dobrane metody badawcze. Podkreślenia wymaga metodologiczny profesjonalizm przeprowadzonych badań — strukturalizacja zagadnienia badawczego pozwalająca badaczowi w sposób całościowy poddać analizie i wyjaśnieniu badaną instytucję prawa konstytucyjnego.

Konstrukcja pracy jest spójna, przejrzysta i logiczna. Nie budzi wątpliwości, że w oryginalny sposób została w niej odzwierciedlona autorska koncepcja ujęcia tematu. Oprócz wprowadzenia, wstępu, bibliografii, składają się na nią cztery rozdziały. Rozdział pierwszy pełni funkcję podbudowy teoretycznej dla monografii. Zostały w nim ustalone i wyjaśnione podstawowe pojęcia i konstrukcje badawcze. Dzięki nim jasne jest, co autor rozumie przez „kontrolę społeczną” i jak to pojęcie odnosi do innych pojęć związanych z zasadą suwerenności narodu. Oprócz rozważań terminologicznych, wyznaczających granice i porządkujących przedmiot badania, ważne, a jednocześnie uniwersalne są spostrzeżenia Gonczarowa na temat socjotechniki traktowania kontroli społecznej we współczesnych państwach. Kontrola władzy przez społeczeństwo bywa podmieniana przez kontrolę władzy przez organizacje pseudospołeczne, niemające większego związku z wolą dużych grup społecznych, ale za to specjalizujące się w manipulowaniu wyobrażeniami o potrzebach społecznych. Są one tworzone przez organy władzy publicznej bezpośrednio bądź z ich udziałem i za publiczne środki. *De facto* zatem zamiast proklamowanej kontroli społecznej odbywa się pseudokontrola organów władzy publicznej, zakamuflowana pod postacią kontroli społecznej.

Konstytucje współczesnych państw, chociaż formalnie uroczyście proklamują zasadę suwerenności narodu jako jedyne źródło władzy państwowej i czynią z niej kluczową zasadę ustroju państwa, to zarazem ignorują możliwość pełnej kontroli organów władzy publicznej przez społeczeństwo poprzez ich rozwiązanie i zamianę na nowe przedstawicielstwo. Zamyka się kontrolę społeczną w ramach sztywnie wyznaczonych ograniczeń prawnych, redukujących ją do jawności działania organów władzy publicznej, prawa żądania informacji i podobnych niewładczych środków oddziaływania. Zachodzące procesy marginalizowania wpływu kontroli społecznej na działalność organów władzy publicznej sprawiają, że autor monografii stawia postulat przywrócenia kontroli społecznej należnego jej znaczenia w systemie politycznym państwa. Dzięki temu powinno dojść do wzmocnienia realizacji wolności i praw obywatelskich, zapewnienia formowania i funkcjonowania organów władzy publicznej zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem i niedopuszczenia do nadużywania władzy przez poszczególne organy władzy publicznej.

Przedmiotem rozważań przeprowadzonych w drugim rozdziale są konstytucyjnoprawne mechanizmy realizacji kontroli społecznej. Całościowe podejście do zagadnienia sprawiło, że autor poddał analizie następstwa prawne dla kontroli społecznej wynikające z prawa międzynarodowego, federalnego, regionalnego i municypalnego. Zasadnie uznał bowiem, że akty prawne tych różnych systemów prawa tworzą całość. Nieuwzględnienie któregoś z ogniw tego systemu czyniłoby analizę niepełną, a przez to niepewne byłyby także wynikające z niej wnioski. Analiza mechanizmów realizacji

kontroli społecznej doprowadziła do sformułowania postulatu *de lege ferenda*, aby w ustawodawstwie rosyjskim ustanowić zakaz nadużywania praw obywatelskich i politycznych przy wykonywaniu prawa do kontroli społecznej. Zdaniem Gonczarowa jest on potrzebny do osiągnięcia rzeczywistej równowagi wartości konstytucyjnych.

Rozdział trzeci został poświęcony konstytucyjnoprawnym gwarancjom kontroli społecznej. Prawidłowo są one umiejscawiane na tle systemu gwarancji prawnych wolności i praw jednostki — są traktowane jako konkretny ich przejaw. Prowadzi to autora do wniosku, że skuteczność gwarancji kontroli społecznej jest pochodną skuteczności jako takich gwarancji ochrony wolności i praw jednostki. Bez zapewnienia pełnego urzeczywistnienia wolności i praw jednostki iluzoryczne pozostanie także urzeczywistnienie środków kontroli społecznej.

Tematem przewodnim rozdziału czwartego są problemy powstające w ramach organizowania i realizacji kontroli społecznej w Federacji Rosyjskiej i sposoby ich rozwiązywania. W tym rozdziale, w zakresie szerszym niż w poprzedzających go rozdziałach, W. Wiktorowicz Gonczarow dokonuje oceny praktyki ustrojowej. W związku z nią dostrzega zagrożenia związane ze swobodną działalnością organizacji społecznych jako wykonawców kontroli społecznej. Celem działalności organizacji pozarządowych może być transformacja nastrojów społecznych w masowe wystąpienia, wsparte środkami zagranicznymi. Mogą być wykorzystywane nie tyle do urzeczywistniania władzy suwerena, co do naruszania ładu publicznego. Na przykładzie tzw. kolorowych rewolucji autor pokazał, że organizacje społeczne, argumentując, że działają na rzecz realizacji dobra narodu jako źródła władzy publicznej w państwie, mogą być głównym instrumentem wykorzystywanym do niszczenia instytucji publicznych. Pełnią kluczową rolę w planowaniu i logistyce protestów społecznych. W tym kontekście nie jest przypadkowe istotne zaangażowanie dyplomatyczne i materialne różnych państw oraz zagranicznych organizacji pozarządowych w Gruzji, Kirgistanie i na Ukrainie. Te trzy państwa poradzieckie mają wartość strategiczną oraz istniała największa szansa na obalenie w nich reżimu politycznego. Z wykorzystaniem organizacji społecznych wiąże się też wywoływanie i podsycanie niestabilności w celu sprowokowania sytuacji rewolucyjnej, obalenia rządu przez ruch protestu. Dochodzi do destabilizacji sytuacji poprzez wywołanie zdarzenia, które pomaga w wyprowadzeniu na ulice dużych grup społecznych wyrażających niezadowolenie. W ten sposób ujawniają się sprzeczności i dochodzi do konfrontacji przeciwnych stron. Przekształca się ona w nieodwracalny konflikt. W jego ramach relatywnie mała, ale za to zorganizowana grupa malkontentów reżimu politycznego, obala go, przy z reguły biernej reakcji dużych grup społecznych¹⁷. Budując system kontroli społecznej, racjonalny prawodawca musi mieć na uwadze także i to ryzyko. Stąd też konieczność obowiązywania regulacji prawnych służących zapobieganiu nadużywania środków kontroli społecznych do celów sprzecznych z ich przeznaczeniem.

Innym problemem podnoszonym w recenzowanej publikacji jest niepełność systemu kontroli społecznej. Autor odnotował problemy z jej wykonywaniem wobec prezydenta FR, Sądu Konstytucyjnego FR, Sądu Najwyższego FR, Federalnej Służby

¹⁷ *Nota bene* na tę samą prawidłowość zwraca uwagę D. Runciman, *Jak kończy się demokracja*, Warszawa 2019, s. 52 i n.

Bezpieczeństwa, ministerstw obrony, stanów nadzwyczajnych, spraw wewnętrznych czy organów śledczych. Kontrola odbywa się z wykorzystaniem środków prawnie przewidzianych, a tych brakuje. Wyliczone organy zostały prawnie wyłączone spod kontroli społecznej. Innymi słowy, wobec nich nie mają zastosowania przepisy ustawy o kontroli społecznej w FR. Oznacza to, że część organów władzy publicznej została wyłączona spod kontroli narodu. Naród, będąc suwerenem, swoją władzą suwerenną nie obejmuje wszystkich organów władzy publicznej. Autor rekomenduje zmienić ten stan rzeczy, jak również objąć kontrolą społeczną partie polityczne i inne organizacje społeczne realizujące funkcje publiczne. Maksymalnie szeroki powinien być również krąg podmiotów realizujących kontrolę społeczną.

Autor zaproponował nowatorski, o wysokich walorach wdrożeniowych mechanizm oceny efektywności organizacji i realizacji kontroli społecznej w Federacji Rosyjskiej. Proponuje się jego aplikację w każdym z podmiotów Federacji, aby w ten sposób — z wykorzystaniem konkretnych kryteriów kontroli — dokonywać pomiaru urzeczywistnienia w nich kontroli społecznej. Gonczarow opracował system ilościowych i jakościowych mierników oceny efektywności organizacji i realizacji kontroli społecznej w FR, nie tylko w odniesieniu do różnych form kontroli, ale i stopnia realizacji tej kontroli przez poszczególne organy władzy publicznej na wszystkich poziomach organizacji ustroju Federacji Rosyjskiej.

Monografia Gonczarowa jest napisana w sposób jasny, bardzo dobrym językiem prawniczym. Dzięki temu czyta się ją z przyjemnością. Prowadzone w niej rozważania zostały ujęte na tle ustaleń doktryny rosyjskiej. Autor bezpośrednio odnosi się do nich, do części aprobatywnie, a do części polemicznie, zarazem zaznaczając, w jakim zakresie i dłaczego jego ustalenia różnią się od twierdzeń innych badaczy.

Reasumując, w doktrynie nie tylko polskiej, ale także rosyjskiej brakowało publikacji zawierających poszerzoną i pogłębioną teoretycznoprawną analizę kontroli społecznej jako instytucji rosyjskiego prawa konstytucyjnego. Dzięki monografii Witalija Wiktorowicza Gonczarowa, *Konstitucyonno-prawowyje osnovy obszczestwiennogo kontrola w Rossijskoj Fiedieracyi* luka ta została z sukcesem wypełniona. Zarazem znaczenie przeprowadzonych rozważań wykracza poza system prawny Federacji Rosyjskiej i ma odniesienie także do innych państw współczesnych. W znakomitej części państw współczesnych odnotowuje się deficyty w realizacji społecznej kontroli nad działalnością organów władzy publicznej. Jednocześnie w części z nich zachodzi przeciwnie zjawisko, dostrzeżone przez autora recenzowanej monografii. Używa się organizacji społecznych do dezorganizacji porządku politycznego państwa, wywoływania wrażenia jego delegitymizacji i wykorzystania bierności politycznej dużych grup społecznych do narzucenia im rozwiązań radykalnych i niezgodnych z konstytucją.

*Jacek Zaleśny**

* **Dr hab. Jacek Zaleśny**, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Katedra Systemów Politycznych; zalesnyjacek@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8231-4454>