

О НЕКОТОРЫХ МЕХАНИЗМАХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРАВООЩИТНОЙ ФУНКЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

SOME USE THE MECHANISMS OF THE HUMAN RIGHTS FUNCTIONS OF PUBLIC CONTROL

A. Petrov

Annotation

The author carried out the establishment and study of mechanisms for the use of the remedial function of social control. The results of this study the author concluded that one of the possible effective mechanisms of use of the remedial function of social control seems to be in giving legal basis to the cooperation agreements of the Commissioner for human rights public associations and other non-governmental organizations in the field of human rights protection, including important to unite the efforts of the Public chamber of the Commissioner for human rights in order to protect the rights and freedoms of man and citizen.

Keywords: citizen, mechanism, function, human rights, public control.

Петров Александр Александрович
Аспирант, ФГБОУ ВО "Саратовская
государственная юридическая
академия", г. Саратов

Аннотация

Автором статьи проведено установление и исследование механизмов использования правозащитной функции общественного контроля. По итогам проведенного исследования автором сделан вывод о том, что одним из возможных эффективных механизмов использования правозащитной функции общественного контроля представляется в придании юридических оснований соглашениям о сотрудничестве Уполномоченного по правам человека с общественными объединениями и иными неправительственными некоммерческими организациями в сфере защиты прав человека, в том числе важным представляется объединение усилий Общественной палаты и Уполномоченного по правам человека в целях защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова:

Гражданин, механизм, функция, права человека, общественный контроль.

В контексте рассматриваемого вопроса, прежде всего, обозначим концептуальное отличие форм общественного контроля от субъектов общественного контроля. Субъект общественного контроля – это лицо (физическое или юридическое) либо коллектив, обладающий правосубъектностью и наделенный полномочиями по осуществлению общественного контроля. Форма – конкретное выражение, способ существования, реализации рассматриваемого явления. То есть понятие формы вторично по отношению к субъекту. В связи с тем, что обе эти категории являются отражением реального состояния общественного контроля, целесообразно остановиться подробнее на их изучении.

Исходя из многообразия структурных и функциональных особенностей форм общественного контроля, они могут быть классифицированы по нескольким основаниям. В частности, одна из современных классификаций предложена А.А. Гончаровым, который выделил непосредственные, опосредованные и международные формы, при этом "в качестве непосредственных форм общественного контроля: общие собрания граждан, общественные палаты, публичные гражданские акции и ме-

диаконтроль. Опосредованные формы содержат обращение в административный орган, выборы, отзыв, роспуск, отстранение от должности, обращение к уполномоченному по правам человека, всенародное голосование (референдум), обращение в суд и обращение в конституционный суд. И к международным формам общественного контроля следует отнести институт обращения в различные международные органы и организации" [5, с. 115].

По нашему мнению, данное расширение рассматриваемого понятия, не совсем целесообразно. Помимо этого, отсутствует четкий критерий отнесения того или иного явления к определенной группе форм общественного контроля. В связи с чем возникает вопрос о том, почему выборы и референдум, которые по Конституции РФ [1] являются высшим непосредственным выражением власти народа, автор классифицирует в качестве опосредованных форм рассматриваемого явления. Трудно согласиться также и с выделением отдельной группы международных форм ввиду отсутствия территориального принципа критеризации форм общественного контроля.

Безусловно, классификация форм общественного контроля сопряжена со значительными трудностями, которые вызваны не только их многообразием, но и наличием множества различных критериев, на основе которых она возможна. Так, одну и ту же форму можно классифицировать по-разному, к примеру, оценить ее как специальную или универсальную (по характеру деятельности либо по членству). Широко распространены также функциональная классификация и классификация по характеру деятельности (ведущие самостоятельную оперативную деятельность, консультативные, смешанные и т.п.). По критерию членства формы подразделяются на организации, членами которых выступают общественные объединения, граждане. Другой критерий типологизации – территориальный, согласно которому выделяют: универсальные формы, то есть действующие во многих странах мира (это в основном негосударственные правозащитные организации и средства массовой информации); федеральные – действующие на всей территории Российской Федерации (например, Общественная палата Российской Федерации); региональные – создаваемые на территории субъектов Федерации (в частности, общественные наблюдательные комиссии и общественные советы при органах власти субъектов Федерации) и местные – действующие на территории муниципального образования.

Между тем, при определении форм общественного контроля в науке в целом прослеживается два подхода: институциональный и функциональный. В первом случае в качестве критерия условно следует обозначить субъект осуществления контроля, во втором – выполняемые субъектом функции. Рассмотрим подробнее основные выделяемые в рамках этих двух подходов формы.

Одним из основополагающих принципов деятельности субъектов общественного контроля, как уже отмечалось, является их самостоятельность и независимость от органов власти. При этом, по справедливому замечанию С.М. Зубарева, "деятельность различных субъектов имеет свои особенности, заключающиеся в неодинаковых пределах и объеме контрольного воздействия, содержания контрольной деятельности" [6, с. 17]. Вместе с тем, всех субъектов рассматриваемого явления объединяют общие цели, принципы и, как правило, объект контрольной деятельности, что обеспечивает единство и целостность механизма общественного контроля.

В этом же контексте следует обозначить проблему относительной независимости таких специализированных организаций, призванных осуществлять общественный контроль, как общественная палата, советы при органах исполнительной власти и т. п. Как отмечает А.С. Полещук "формирование и функционирование этих субъектов осуществляется при существенном влиянии со стороны государства. В частности, обозначенные институты созда-

ются при непосредственном участии государства, утверждаются решением органа государственной власти или местного самоуправления, их состав формируется при участии органа-учредителя, причем в дальнейшем государство имеет возможность оказывать прямое влияние на работу данных институтов, в том числе посредством их финансирования" [7, с. 14–18].

К субъектам общественного контроля согласно части 1 статьи 9 Федерального закона № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" принятого 21 июля 2014 года следует отнести: Общественную палату Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации [2].

При этом частью второй указанной статьи предусмотрена возможность создания общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, групп общественного контроля и иных организационных структур общественного контроля.

Стоит отметить, что наблюдательные комиссии на данный момент уже работают в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" [3]. По-видимому, предполагается, что наблюдательные советы, общественные инспекции и иные организационные структуры общественного контроля будут создаваться и регулироваться отдельными федеральными и региональными законами.

Помимо этого, ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 212-ФЗ предусматривает, что граждане имеют право участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Говоря об институте общественной палаты как субъекте общественного контроля, следует исходить из нормы ст. 1 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ "Об общественной палате Российской Федерации" [4], в которой достаточно четко определена цель ее деятельности именно в таком качестве. Вместе с тем создание этого института, не являющегося органом власти и управления и обладающего определенной степенью независимости и самостоятельности от органов публичной власти, свидетельствует о развитии в нашей стране гражданского общества и возможности осуществления им общественного контроля. Предусмотренная действу-

ющим законодательством процедура формирования Общественной палаты РФ позволяет привлечь к участию лиц, представляющих субъекты Федерации, а также институты гражданского общества. Благодаря этому данная структура отражает разнообразные интересы всего общества.

Однако в том виде, в котором Общественная палата РФ представлена в законе на современном этапе, она содержит, на наш взгляд, ряд значительных недостатков, не позволяющих полноценно реализовать ее правозащитный потенциал, основными из которых являются: отсутствие независимости данного института, проявляющееся в назначении на должность и освобождении от должности руководителя аппарата Общественной палаты Правительством РФ по представлению совета Общественной палаты; отсутствие юридических полномочий императивного характера.

Аналогичные проблемы распространены и на региональном уровне, в большинстве общественных палат субъектов Российской Федерации. Это позволяет сделать вывод, что на современном этапе Общественная палата РФ представляет собой не контрольный, а, скорее, консультационный, совещательный орган. Вероятно, если бы Общественная палата создавалась общественными объединениями "снизу", то, будучи независимой от органов государственной власти, гораздо более эффективно участвовала в защите прав граждан.

Тенденция последних лет – появление общественных палат (советов) муниципальных образований. В ряде региональных общественных палат обсуждается вопрос формирования единой системы общественных советов муниципальных образований. В целом общественными палатами разных уровней накоплен значительный опыт в организации и осуществлении общественного контроля, в частности, в сфере защиты прав человека.

Анализ всего многообразия форм общественного контроля в современной России позволяет выделить следующие: наблюдение; общественный мониторинг; общественную проверку; общественную экспертизу; общественные обсуждения; общественные (публичные) слушания; общественную инициативу.

При этом стоит согласиться с мнением С.М. Зубарева который предлагает "все формы общественного контроля можно классифицировать по следующим основаниям: объекту воздействия (контроль за деятельностью органов публичной власти; за деятельностью юридических и физических лиц, осуществляющих публичные функции; за деятельностью общественных и некоммерческих организаций); по сфере реализации (контроль в сфере защиты политических, в том числе избирательных, социально-экономических, культурных, экологических прав и

свобод); по месту формирования субъекта общественного контроля (федеральные, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований); по множественности субъектов реализации (коллективные и индивидуальные)" [6].

Однако наличие законодательных основ и опыта практической реализации обозначенных форм общественного контроля и взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти и органами местного самоуправления не исключает теоретико-правовых и правоприменительных проблем и противоречивых тенденций в этой сфере. Так, в действующем российском законодательстве не достаточно четко и полно урегулирован вопрос порядка проведения каждой из предусмотренных форм, отсутствует механизм учета результатов осуществления общественного контроля и положения об ответственности органов власти в случае отказа от учета мнения субъектов общественного контроля.

При этом необходимо сказать, что формы и методы рассматриваемого взаимодействия изменяются в зависимости от состава субъектов и уровня власти, на котором оно осуществляется. В частности, анализ работы депутатских объединений с избирателями позволил выявить следующие ее основные формы: наказания, приветствия, обращения граждан, прием и встречи с избирателями, анкетирование и опросы, выступления депутатов с отчетами о работе, распространение речей, запросов, законопроектов и другие. Благодаря таким контактам у парламента появляется возможность верной оценки расклада общественных сил, знакомства с предлагаемыми обществом альтернативными вариантами законодательных актов.

Особое место среди существующих форм взаимодействия органов публичной власти с гражданами в обозначенной сфере, безусловно, занимает Уполномоченный по правам человека, выполняющий роль своеобразного посредника. В частности, Уполномоченный эффективно сотрудничает с общественными объединениями в области защиты прав человека.

Говоря об эффективности форм и методов взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества в сфере защиты прав человека, следует отметить: чем ниже уровень власти, тем ближе публичные проблемы к потребностям населения. В этой связи можно предположить, что институты гражданского общества должны наиболее эффективно взаимодействовать с муниципалитетами, поскольку именно органами местного самоуправления принимаются непосредственные первичные меры по удовлетворению потребностей населения.

Таким образом, данный вопрос требует настоящего законодательного разрешения.

Повысить эффективность законодательства и улучшить качество принимаемых законов в сфере защиты прав человека возможно посредством расширения участия субъектов общественного контроля в законодательном процессе. Необходимо привлекать их к работе по определению основных приоритетов законопроектной деятельности, законодательно закрепить обязательное проведение независимых экспертных исследований в процессе принятия законов и мониторинг общественного мнения при разработке концепций нормативных правовых актов помимо создания механизмов всенародных общественных обсуждений общественно значимых проектов законов Российской Федерации и проведения обя-

зательных общественных консультаций при подготовке законопроектов.

Одним из возможных эффективных механизмов использования правозащитной функции общественного контроля представляется в придании юридических оснований соглашениям о сотрудничестве Уполномоченного по правам человека с общественными объединениями и иными неправительственными некоммерческими организациями в сфере защиты прав человека, в том числе важным представляется объединение усилий Общественной палаты и Уполномоченного по правам человека в целях защиты прав и свобод человека и гражданина.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4213.
3. Федеральный закон от 10.06.2008 N 76-ФЗ (ред. от 28.11.2015) "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Парламентская газета, N 39-40, 19.06.2008.
4. Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 28.11.2015) "Об Общественной палате Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 11.04.2005, N 15, ст. 1277.
5. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти. – М.: Изд-во "Весь Мир", 2010. – 224 с.
6. Зубарев С. М. Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования // Подготовлен для СПС "Консультант-плюс". 2007. – 184 с.
7. Полещук А. С. Общественный контроль в структуре советской власти // История государства и права. – 2011. – № 20. – С. 14–18.

© А.А. Петров, (aleks616@mail.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,



"Саратовская государственная юридическая академия", г. Саратов