classification aspect of the division into types of fraud, taking into account different regulations and types of insured objects.

Key words: *real estate, voluntary insurance, compulsory insurance, insurance fraud, escrow account.*

References

1. Belov E.V. Moshennichestvo s nedvizhimost'yu v zhilishchnoj sfere. Sposoby soversheniya, problemy kvalifikacii: nauchno-prakticheskoe posobie / Otv. red. N.G. Kadnikov. M.: YUrisprudenciya, 2014. 144 s.
2. Belov E.V. Moshennichestvo s nedvizhimost'yu v zhilishchnoj sfere: sposoby soversheniya i problemy kvalifikacii: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.08. Belov Evgenij Valer'evich. M., 2012. 26 s.

УДК 342.7 DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-4-164-170

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И ВЕКТОР РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ПРАВОЗАЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Яровая Светлана Алексеевна аспирант кафедры процессуального права,
Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
(344022, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: Swetlana-best@yandex.ru

Аннотация

В статье установлена взаимосвязь института общественного контроля и гражданского общества, выявлена роль общественного контроля в процессах трансформации гражданского общества. Определен вектор развития института общественного контроля в условия модернизации гражданского общества, как из одного механизмов реализации функции правозащиты.

Ключевые слова: *гражданское общество, общественный контроль, субъекты общественного контроля, общественная группа, общественный мониторинг, учет результатов контроля, концепция правозащиты.*

Сегодня не вызывает никаких сомнений постулат указывающий на то, что общественный контроль представляет собой один из фундаментальных структурных элементов истинно культурного в правовом понимании государства. При этом неоспоримым является тот момент, что институт общественного контроля функционирует только там, где есть гражданское общество, являясь его составной частью.

В демократическом обществе обязательность существования института общественного контроля – общепризнанный принцип международной правовой системы. Подтверждением этого является мнение специального докладчика ООН Куфа К.К., который в своей официальной речи особо отметил тот факт, что демократическое общество в правовом понимании является независимым и обособленным от его политической, экономической, а также социальной и культурной основ, и определяется, преимущественно, в соответствии с целым рядом фундаментальных принципов и институтов.

К ним следует относить законность, верховенство права, плюрализм, политическое равноправие, а также подотчетность правительства обществу и общественный контроль. При этом данные основы развития демократии берут свое конструктивное начало в концепции развития прав и свобод[1].

Вместе с тем Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Матвиенко В.И., спустя два года после введения в действие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ, официально признала, что закон об общественном контроле не работает [1].

При этом следует отметить, что правовая ситуация в данной сфере за пять лет действия законодательного акта об основах общественного контроля фактически не изменилась, существует огромный массив проблем и актуальных вопросов, которые сдерживают развитие института. Наличие данной тенденции говорит о необходимости изучения особенностей становления и вектора развития института общественного контроля в правозащитной деятельности в условиях трансформации гражданского общества.

Итак, общественный контроль, являясь фактически по своему функциональному предназначению институтом гражданского общества, выполняет также роль одного из важнейших концептуальных признаков гражданского общества, и представляет собой в самом широком понимании основную форму участия в деятельности государства общественности. При этом неоспоримым является тот факт, что общественный контроль – это один из эффективных инструментов реализации механизма правозащитной деятельности, который способен не только оперативно, но и качественно осуществлять восстановление нарушенных прав и свобод, создавая прочную фундаментальную основу для развития в целом гражданского общества в долгосрочной перспективе.

Прежде, чем проводить исследование особенностей становления и развития государственно-правовой формации современной России, оказывающей влияние на становление и определение вектора развития института общественного контроля как действенного механизма народовластия необходимо сделать акцент на том, что данный институт не является новеллой российской правовой системы. Его прообразом является институт народного контроля государственной власти СССР, осуществлявшим свою деятельность до 1991 г. на основе Закона СССР от 30.11.1979 г. «О народном контроле в СССР»[2].

Для полноты проводимого в статье исследования отметим, что в советский период государство и общество сформировало свой вариант контроля, который представлял собой своего рода синтез государственных и общественных начал. В СССР народный контроль осуществлялся исключительно субъектами общественности. Данное обстоятельство говорит о реализации общественной составляющей этого института советского государства. При этом народному контролю присущи были и определенные элементы механизма государственно-партийного аппарата. Так, народные контролеры, являясь представителями общественности, свою деятельность осуществляли в интересах идеологии единственно господствующей коммунистической партии. В результате чего был накоплен не только огромный массив практической реализации контрольно-ревизионной деятельности, но и опыт привлечения «рядового советского человека» к управлению делами государства.

Российская Федерация после распада СССР встала на новый, кардинально отличный от советского государства, путь политико-правового развития, взяв государственный курс на развитие принципов и догм теории демократии. Все это требовало проведение масштабных контрреформ не только в различных в государственных структурах, но и во всех без исключения сферах общественной жизни. В связи с этим приоритетное

[1] Терроризм и права человека: предварительный доклад, подготовленный Специальным докладчиком Комиссии по правам человека ООН г-ном К.К. Куфом // Док. ООН. 1999. Р. 11.

[2] Закон СССР от 30.11.1979 № 1159-х «О народном контроле в СССР»// Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 840.

внимание уделялось развитию гражданского общества и его структурных элементов, особое место среди которых занимает институт общественного контроля.

Можно констатировать однозначно тот факт, что отправной точкой развития общественного контроля на территории Российской Федерации стало принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. С этого момента механизм общественного контроля начал развиваться заново, в условиях трансформации общественно-правовой формации российского государства и его общественных институтов.

Здесь следует отметить, что в этот период свои функции общественный контроль осуществлял фрагментарно, на регулярной основе. Кроме того, вплоть до принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[1] [4] в 2014 г., отсутствовала нормативно-правовая основа его функционирования.

Уникальность Закона об основах общественного контроля заключается в том, что он был разработан не депутатами или Правительством Российской Федерации, а, преимущественно, членами гражданского общества. Это указывает на ориентир в политике государства на повышение роли и значимости гражданского общества в целом и, в частности, института общественного контроля, как его структурного элемента, где «народ» наделяется правом принимать участие в осуществлении контроля за деятельностью государственного аппарата в целях недопущения произвола с их стороны и повышения уровня системы правозащиты в России, как основы построения правового гражданского общества не только в теории, но и практике.

Так, весной 2014 г. в Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации на базе проекта, который был разработан Советом по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации, был сформирован текст закона проекта в окончательном варианте и внесен на рассмотрение в нижнюю плату парламента, то есть Государственную Думу Российской Федерации.

Именно на данном этапе из текста законопроекта исчезли многие концептуальные положения, которые имели принципиальное значение для становления и развития института общественного контроля в современных условиях развития правовой действительности:

- исчезла правовая связь между декларированным в Конституции Российской Федерации правом граждан на приятие участие в управлении делами государства и общественным контролем;
- граждане и их объединения структурно были исключены из субъектов, уполномоченных осуществлять общественный контроль;
- из структуры законопроекта была исключена глава об электронном ресурсном центре общественного контроля и т.д.

При этом концептуальный смысл данного законопроекта все же удалось сохранить, предотвратив его трансформацию в банальный набор статей, которые носят, преимущественно, декларативный характера и не имеют правового значения.

Можно однозначно утверждать, что Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ на федеральном уровне определил нормативные основы не только организации, но и осуществления общественного контроля за деятельностью следующих объектов: органов государственной власти и местного самоуправления, включая государственные и муниципальные организации, а также иные, как органы, так и организации, которые осуществляют реализацию отдельных публичных полномочий.

Положение об общественном контроле за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц, соответственно, должно обеспечиваться со стороны государственного аппарата в силу конституционных постулатов, декларированных в ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации, в конструктивной правовой взаимосвязи с положениями статей 2, 17 и 18 Конституции России.

[1] Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ". 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4213.

Важно понимать, что в современных условиях развития объективной реальности государству довольно сложно и проблематично реагировать на огромный массив запросов общества, а это, в конечном итоге, приводит к обострению конфликтов, различных по своей содержательной составляющей. Однако решить эту проблему можно только благодаря созданию прочной и эффективной обратной связи, т. е. фактически институт общественного контроля по своему потенциалу не только может, но и должен стать той фундаментальной и сбалансированной основой, а также рычагом и системой обратной связи, ориентированной на обеспечение сбалансированности, целостности и результативности реформирования, обеспечивая положительный эффект от проводимых государством реформ.

Импонирует мнение, разработанное Чеботаревым Г.Н., который в своих научных трудах придерживается позиции, что общественный контроль – это один из важнейших институтов, который каждому гражданину предоставляет возможность проведения соответствующей оценки деятельности власти. Данная тенденция для Российской Федерации, которая взяла курс на развитие институтов гражданского общества, а также вовлечение каждого отдельного гражданина в принятие активного участия в управленческих делах, является не только актуальной, но и практически значимой [2].

Прежде, чем определить вектор развития института общественного контроля в правозащитной деятельности в условиях трансформации гражданского общества, необходимо обозначить структурно глобальные проблемы института общественного контроля в целом:

1. Наличие большого объема законодательных актов в сфере регулирования общественных отношений в части применения института общественного контроля. В силу прямого указания ч. 2 ст. 2 изучаемого законодательного акта федерального значения права и обязанности субъектов общественного контроля, а также формы контроля закрепляются в различных нормативно-правовых актах, например, за деятельностью в сфере: обеспечения безопасности страны и обороноспособности государства; общественной безопасности и правопорядка; осуществления прокурорского надзора и судов; за деятельностью органов следствия; органов полиции; за деятельностью в сфере контроля за оборотом, как наркотиков, так и психотропных вещества; в сфере содержания детей, которые остались без попечения родителей, а также детей-сирот; за деятельностью, которая связана с исполнением наказаний.

2. Наличие сложных для понимания конструкций в самом нормативно-правовом акте, и, как результат, наличие низкого уровня познаний в области права у граждан. Например, законодатель, при разъяснении процедур проведения законодательно установленных форм общественного контроля, оперирует двумя терминами: «организатор общественного контроля» и «инициатор общественного контроля». Однако анализ содержательной составляющей главы 3 этого нормативного акта позволяет сделать вывод о наличии у данных субъектов различного набора не только прав, но и обязанностей. При этом законодателем не отработаны правовые конструкции и формы их взаимодействия.

Из вышеизложенного, на наш взгляд, следует единственно верный вывод – уровень правопонимания субъекта общественного контроля, который заложен в законодательном акте, на порядок выше уровня знаний рядового гражданина, то есть лица, обладающего базовым уровнем знания правовой культуры. Это обстоятельство является безусловной детерминантой объективного характера, которая создает барьер для участия обычных граждан в анализируемой группе правоотношений.

3. Перечень официально определенных субъектов общественного контроля носит усеченный характер, по сравнению с потенциалом, заложенным в изучаемом законе. Так, в статье 9 Закона об общественном контроле ни граждане, ни общественные объединения не закреплены законодателем среди субъектов, наделенных правом на проведение мероприятий по осуществлению общественного контроля, т. е. можно увидеть наличие явных недоработок со стороны законодателя, поскольку

статья 3 Федерального закона № 212-ФЗ наделяет граждан соответствующим правом на участие в процедурах общественного контроля. Итак, в силу прямого указания ч. 1 ст. 3 изучаемого акта российские граждане наделяются правом участвовать лично, а также в составе общественных объединений, включая любые иные организации негосударственного и некоммерческого характера.

Дополнительно отметим, что Закон № 212-ФЗ предоставляет право некоммерческим организациям на участие в деятельности по осуществлению общественного контроля. Вместе с тем, предоставляя им право на участие, законодатель не уровнял их статус со статусом субъектов общественного контроля, предусмотренным статьей 9 изучаемого нормативного акта.

Неоспоримым является то, что права субъектов общественного контроля носят по отношению к декларированному на конституционном уровне праву гражданина на непосредственное участие в управлении делами государства производный характер. При наличии такой аксиомы законодатель фактически не гармонизировал отдельные формы осуществления этого права с правовыми догмами и постулатами, закрепленными в Конституции Российской Федерации. А это, в свою очередь, приводит к фиктивности некоторых гарантий его реализации в правовых реалиях российского государства.

В целях получения разъяснений по данному вопросу обратимся к правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, который в своих постановлениях неоднократно отмечал, что законодатель в границах своих дискреционных полномочий не освобождается от соответствующей обязанности соблюдать в процессе определения круга лиц, которым то или иное право предоставляется, конституционных принципов справедливости и равенства, а также поддержания высокого уровня доверия со стороны граждан, как к закону, так и к действиям государства. Все это в совокупности, помимо прочего, требует для субъектов права при наличии равных условий, равного положения, допуская возможность различий. Однако это допустимо только при наличии ситуации, когда они являются объективно обоснованными и оправданными, при этом они должны преследовать значимые конституционные цели. А объем правовых средств, используемых для достижения целевых ориентиров конституционного уровня, должен быть максимально им соразмерным[1].

Как показало исследование, законодатель в процессе формирования правовых конструкций общественного контроля не выполнил требование, выраженное в правовой позиции высшего суда российского государства.

По смысловой нагрузке положений Закона № 212-ФЗ – гражданин, который изъявил желание принять участие в общественном контроле, должен самостоятельно «войти» в состав субъектов, перечень которых четко определен законом. На практике возможности субъектов общественного контроля являются ограниченными по целому ряду причин объективного характера. Очевидным является тот факт, что сегодня общественные палаты в своей совокупности не могут централизовать в полном объеме активность гражданского общества. Так, согласно статистическим данным, предоставленным Общественной палатой Российской Федерации о состоянии гражданского общества за 2018 г., с ее стороны поддержку получили около пятнадцати тысяч активистов, принявших участие более чем в 200 тематических форумов[2]. Анализ статистических данных показыва-

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2007 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004 – 2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 -2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 3.

[2] Доклад Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества за 2018 г.» // Электронный ресурс// Режим доступа// https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/Doklad_OPRF_2018.pdf (дата обращения 27.10.2019).

ет, что общее соотношение количества активных граждан и количества граждан, деятельность которых Общественная палата России могла бы скоординировать, демонстрирует глобальную диспропорцию между возможностью ее как субъекта общественного контроля и общественными потребностями.

На основании проведенного в работе исследования можно определить следующие направления развития института общественного контроля в правозащитной деятельности в условиях трансформации гражданского общества:

– В систему общественного контроля необходимо вовлечь большее количество граждан. Для реализации этого предложения необходимо в законодательство об основах общественного контроля внести целый комплекс изменений и дополнений, ориентированных на создание максимально удобных и простых в своей практической реализации механизмов участия граждан в этом институте гражданского общества.

– Необходимо в нормативных актах урегулировать уже существующие институты общественного контроля в Интернет-пространстве. Так, развитие на территории Российской Федерации информационного общества не только требует, но и функционально предполагает использование новых технологий также и в системе институтов общественного контроля. На современном этапе развития российской правовой системы информационные формы развития гражданского общества стали востребованы, а это функционально предполагает необходимость обрамления их в правовые контуры. Например, владельцы сайтов в сети Интернет способны аккумулировать мнения социальных групп, то есть они по своей сути являются полноценными субъектами общественного контроля. В результате наличия тенденции информатизации общества вполне логично и целесообразно определить их права и обязанности на нормативном уровне, урегулировав их правовой статус. Это фактически можно сделать по аналогии с правовой регламентацией деятельности блогеров. Нормативному регулированию этого процесса будет способствовать закрепление в Федеральном законе № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» соответствующей возможности создания «общественной группы» в сети Интернет. Данная группа полноценно в виртуальном пространстве может реализовывать такие формы контроля как общественные обсуждения и общественный мониторинг.

– Целесообразно для вовлечения граждан в процедуры и процессы осуществления общественного контроля создавать единые информационные площадки, ориентированные на проведение общественных экспертиз, общественных осуждений и общественного мониторинга. При этом необходимо легализовать положение, согласно которому сформулированные по итогам проведения протоколы, заключения и акты должны рассматриваться как полноценные итоговые результаты общественного контроля, которые должны быть обязательными для учета в работе органов государственной власти. Для этого необходимо в структуре Закона об общественном контроле закрепить институт «учета результатов общественного контроля». В самом общем понимании он должен под собой подразумевать документированное решение субъектов общественного контроля по итогам проведения проверочных мероприятий в соответствии с формами, указанными в законе.

Таким образом, указанные в статье глобальные проблемы функционирования института общественного контроля определяют вектор его дальнейшего развития в правозащитной деятельности, при наличии всех признаков трансформации гражданского общества в объективной действительности. А предложения в части устранения имеющихся проблем позволят сформировать эффективную систему общественного контроля в правозащитной деятельности, что будет способствовать более качественной и оперативной трансформации гражданского общества, как одной из концептуальных основ построения современной концепции правозащиты.

Литература

1. *Корченкова Н.* Закон есть, а толку от него мало // Газета «Коммерсантъ» 06.12.2016. № 226.
2. *Чеботарев Г. Н.* Общественный контроль в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 45 – 48.

Yarovaya Svetlana Alekseyevna, a postgraduate student of the Department of Procedural Law, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: Swetlana-best@yandex.ru

FEATURES OF FORMATION AND VECTOR OF DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL OF HUMAN RIGHTS ACTIVITY IN CONDITIONS OF TRANSFORMATION OF CIVIL SOCIETY

Abstract

The interrelation of the institute of public control and civil society is established, the role of public control in the processes of transformation of civil society is also revealed. The vector of development of the institution of public control in the conditions of modernization of civil society, as one of the mechanisms for the implementation of the function of human rights, is determined.

Key words*: civil society, public control, subjects of public control, public group, public monitoring, accounting of control results, concept of legal protection.*

References

1. Korchenkova N. Zakon est', a tolku ot nego malo // Gazeta «Kommersant"» 06.12.2016. № 226.
2. CHebotarev G. N. Obshchestvennyj kontrol' v sisteme mestnogo samoupravleniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2017. № 9. S. 45 – 48.