УДК 342.7 DOI: 10.22394/2074-7306-2020-1-1-167-171

ЮРИДИКО-ТЕХНИЧЕСКИЕ НЕДОРАБОТКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ПРАВОЗАЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

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 научной статье выявлены юридико-технические не доработки правовой основы института общественного контроля в правозащитной деятельности. По итогам проведенного исследования автором были разработаны предложения в части изменения законодательства об общественном контроле. Выводы, сформулированные автором, имеют огромное практическое значение, т. к. существенно раздвигают правовые границы правореализации новейшего феномена российской правовой системы – института общественного контроля в правозащитной деятельности, как составного элемента общественного контроля гражданского общества, повышая его значимость.

Ключевые слова: *общественный контроль, Общественная палата, гражданское общество, правозащитная деятельность, правовое регулирование, юридико-технические недоработки, пробелы законодательства, нормативные основы общественного контроля, субъекты правозащиты.*

Залогом успешного функционирования любого института права, независимо от сферы его непосредственного действия, является разработка и введение в правовое поле высококачественного нормативного сопровождения всех без исключения его составляющих элементов и процедур. При этом используемые законодателем правовые конструкции должны быть четкими и ясными в технике своего изложения в нормах закона. Особенно эти постулаты юридической грамотности и техники разработки, а впоследствии, и совершенствования нормативной составляющей должны априори применяться к тем институтам права, где приоритетная роль в правореализации института принадлежит субъектам гражданского общества.

Таким институтом на современном этапе развития российской правовой системы является институт общественного контроля в правозащитной деятельности, как одно из актуальных и перспективных направлений повышения демократического потенциала народа, декларированного в конституционных положениях. Все вышеуказанные обстоятельства говорят о необходимости изучения нормативно-правовой базы функционирования института общественного контроля в правозащитной деятельности, с выявлением проблемных аспектов его правового обеспечения и определением направлений его совершенствования.

Сегодня работа института общественного контроля в правозащитной деятельности позволяет сделать однозначный вывод о том, что практика его применения в большинстве своем опережает процесс формирования его нормативно-правовой основы. При правоприменении возникает целый ряд трудностей, связанных с процедурными вопросами осуществления общественного контроля. Кроме того, субъекты контроля нуждаются в модернизации нормативной основы, предполагающей совершенствование уже имеющихся и появлении новых норм, регулирующих отношения в области правозащиты в части применения положений об общественном контроле.

Прежде, чем изучать действующую сегодня систему нормативно-правового регулирования института общественного контроля, обратим внимание на то, как происходило законодательное становление данного института в правовой действительности, что позволит понять предпосылки существующих проблем функционирования данного института. Кроме того, изучение этого аспекта позволяет обосновать вывод о том, что практика применения института общественного контроля развивается действительно намного быстрее в пространственно-временном континууме, нежели нормативные механизмы, обеспечивающие и создающие все условия для применения данного института в правовом поле в области защиты права.

Так, общественный контроль, являясь сравнительно молодым институтом гражданского общества, свое законодательное закрепление получил впервые только в 2005 г. в Федеральном

законе от 04.04.2005 № 32 «Об Общественной палате в Российской Федерации»[1]. Так, в п. 1 ст. 1 данного акта федерального значения среди целей деятельности Общественной палаты Российской Федерации указывался общественный контроль. При этом содержательная составляющая этой новой категории российского права не раскрывалась.

И только в 2014 г. был принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[2]. В период после распада СССР и до момента принятия и официального введения в действие указанного законодательного акта общественный контроль осуществлялся фрагментарно и не на регулярной основе. При этом принимались попытки урегулировать вопросы осуществления общественного контроля в различных сферах общественных отношений. Так, например, законодательные изменения в части осуществления общественного контроля были внесены в сферу защиты прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания (ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания» от 10.06.2008 № 76-ФЗ).

Действующий сегодня акт федерального законодательства, регулирующий отношения в части применения института общественного контроля, устанавливает нормативно-правовые основы организации и осуществления непосредственно за деятельностью органов публичной власти, а также государственных и муниципальных организаций, включая иные органы и организации, наделенные в соответствии с актами федерального уровня полномочиями публичного характера общественного контроля. По своему характеру этот законодательный акт является рамочным и предполагает конкретизацию его положений в иных законах. Как и следует из его названия, он закрепляет только базовые алгоритмы функционирования института общественного контроля. Его правовой анализ позволяет сделать вывод о том, что законодателем отдельные аспекты института не раскрыты, кроме того, имеется целый спектр норм отсылочной направленности.

Итак, правовую основу общественного контроля определяет одноименная ст. 2 Закона № 212-ФЗ. Следует особое внимание обратить на то, что законодатель в ч. 1 ст. 2 исследуемого акта федерального значения при определении источников правового регулирования общественного контроля использовал метод простого их перечисления. При этом в диспозиции данной нормы отсутствует указание, что все без исключения иные акты должны приниматься в соответствии с Законом № 212-ФЗ.

При наличии такой явной и значимой коллизии, создающей определенные барьеры законодательного порядка для разработки единообразной и не противоречивой правовой основы института общественного контроля, нельзя не согласиться с мнением Зубарева С.М. Ученый придерживается однозначной позиции, что восполнение обозначенного выше упущения в тексте Закона об общественном контроле позволит использовать его действительно в качестве базового фундамента. При этом субъектам, реализующим полномочия в сфере нормотворчества, предоставляется возможность для конкретизации положений в иных актах федерального, регионального, а также местного уровней [1].

Буквальное толкование ст. 2 Закона № 212-ФЗ позволяет делать однозначный вывод о том, что правовую основу общественного контроля составляет трехуровневая система актов, т. е. правовое регулирование института общественного контроля осуществляется посредством федерального, регионального, а также муниципального нормотворчества. При этом следует отметить, что ч. 1 ст. 2 данного акта федерального значения исчерпывающим списком определяет перечень сфер, на которые действие Закона № 212-ФЗ не распространяется. В указанных в данной части сферах осуществление общественного контроля регулируется специальными актами федерального уровня.

Выстраивая иерархию источников правового обеспечения отношений в рассматриваемой области, законодатель на первое место поставил Закон № 212-ФЗ.

Безусловно, данный акт законодательства является базовым. Его главная и приоритетная цель заключается в создании правовых гарантий для реализации общественного контроля [2].

Что касается категории иных нормативно-правовых актов, которые ориентированы на регулирование отдельных аспектов функционирования общественного контроля на территории Российской Федерации, то они представлены целым спектром актов различного уровня. Например, сюда можно отнести акты, осуществляющие регламентацию правового статуса отдельных субъектов общественного контроля: Федеральный закон «Об общественной палате Российской

[1] Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) "Об Общественной палате Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ". 11.04.2005. N 15, Ст. 1277.

[2] 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.

Федерации», законы субъектов Федерации и муниципальных образований об общественных палатах соответствующего уровня.

Важно обратить особое внимание на то, что законодатель при определении нормативных основ института общественного контроля в иерархию источников правового регулирования не включил целый комплекс источников. Буквальное толкование ч. 1 ст. 2 Закона № 212-ФЗ позволяет выявить те источники российской системы права, которые не были включены в структуру правовой базы, регулирующей отношения в области общественного контроля. К ним относится: Конституция Российской Федерации, акты международного уровня, включая общепризнанные нормы и принципы международного права, а также федеральные конституционные законы. Указанная законодателем позиция вызвала довольно активное обсуждение в научной среде. Особую критику среди ученых вызвало невключение в правовую основу общественного контроля Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем, такая позиция законодателя не является верной в силу прямого указания ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации: имеет высшую юридическую силу и прямое действие, кроме того, положения ее норм подлежат применению на всей территории Российской Федерации. При этом отметим, что любой акт федерального порядка, а также все без исключения иные акты правовой направленности, которые принимаются в пределах территории России, не должны противоречить декларированным на конституционном уровне постулатам организации российской системы права.

Наибольший интерес для целей правового регулирования общественного контроля в правозащитной деятельности представляют следующие статьи Конституции России: ст. 29, 30, 31, 32, 33 Конституции Российской Федерации. Институт общественного контроля, преимущественно, ориентируется на соблюдение и правореализацию предусмотренных в данных конституционных нормах прав и свобод граждан.

Следует отметить, что о необходимости осуществления деятельности по систематизации правового регулирования общественного контроля впоследствии высказывались разработчики Закона № 212-ФЗ. Так, на сайте Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в открытом доступе 19 января 2017 г. был размещен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Данный проект изменений в своих положениях содержал предложения о необходимости включения конституционно-правового элемента в правовую базу регулирования общественного контроля. Вместе с тем этот проект изменений его разработчиками так и не был внесен на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации.

Следующим существенным недостатком юридической техники Закона № 212-ФЗ является невключение в систему правовой основы общественного контроля, наряду с Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами, актов международного уровня. Вместе с тем, в силу прямого указания ч. 4 ст. 15 Конституции России являются составным структурным элементом системы российского права.

В связи с наличием такого пробела нельзя не согласиться с позицией Е.В. Берниковой, которая по данному вопросу придерживалась мнения, что само по себе это обстоятельство нуллифицирует значение общественного контроля, а также понижает в системе социального контроля его авторитетность [1].

Приверженцем широкого толкования законодательства об общественном контроле является также и С.М. Зубарев. В своих теоретических исследованиях он придерживается однозначной позиции, что структурно в иерархию источников права следует включать и источники международного уровня. К ним относят общепризнанные принципы и нормы международного права, а также договоры международного порядка [3].

Аналогичной позиции придерживается и автор научной статьи, обосновывая свой вывод следующим образом: нормы и принципы международного права, являясь в силу прямого указания Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы российского государства, призваны оказывать содействие по ведению на территории Российской Федерации субъектами правозащиты в пределах своей компетенции деятельности по защите прав и свобод человека посредством проведения мероприятий в рамках процедуры общественного контроля.

Особое внимание необходимо обратить на тот момент, что довольно большой массив актов международного уровня содержат в своей структуре правозащитные нормы.

Среди актов международного уровня можно выделить несколько приоритетных, которые в своей структуре содержат отдельные правовые основы осуществления общественного контроля. К ним относят: Всеобщую декларацию прав человека1948 года; Конвенцию о защите прав

человека и основных свобод 1950 года; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. Они закрепляют следующие важные условия осуществления общественного контроля: подотчетность гражданам правительства, открытость деятельности органов власти, а также доступ к информации об итогах реализации возложенных на них полномочий; определяют основы деятельности общественных организаций и право на участие в управлении делами государства. Из этого следует вполне логичный и закономерный вывод о том, что в иерархии источников правового регулирования, а именно, в ч. 1 ст. 2 Закона № 212-ФЗ необходимо прямо закрепить международные акты, тем самым сделав их в Российской Федерации одним из структурных элементом в системе правовых основ общественного контроля.

Важнейшее место в правовом регулировании общественного контроля в правозащитной деятельности должно отводиться федеральному конституционному законодательству. Огромное влияние на институт общественного контроля в правозащитной деятельности оказывает ФКЗ от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Наделение Уполномоченного по правам человека правозащитными полномочиями, как органа государства оказывает дополнительную стимуляцию в активизации механизмов общественного контроля.

Представленные в данной статье результаты проведенного научного исследования правовой основы общественного контроля позволяют сделать вывод о том, что вполне логично и закономерно внести изменения в ч. 1 ст. 2 Закона № 212-ФЗ, т. к. действующая в настоящее время редакция значительно снижает степень актуальности исследуемого акта. Так, в иерархию источников, составляющих правовую регламентацию общественного контроля, в обязательном порядке следует включить:

- Конституцию Российской Федерации;
- общепризнанные нормы и принципы международного уровня, включая международные договоры, где одной из сторон-участниц является Российская Федерация;
- федеральные конституционные законы.

Автор научной статьи придерживается позиции, что новая редакция правовой основы общественного контроля в своем конечном итоге позволит существенно повысить роль и значимость исследуемого вида контроля, позволив занять уверенную и незыблемую позицию в демократических процессах различного характера, непрерывно функционирующих в российском государстве.

Кроме того, указанные выше изменения также позволят повысить значимость общественного контроля в системе защиты прав и свобод, улучшив качество правозащитной деятельности посредством применения средств и методов, нивелируемых институтом общественного контроля. Этот вывод является вполне логически обоснованным, так как именно правовая основа регулирования закладывает тот фундамент, который задает ориентир для развития и совершенствования правовых механизмов функционирования общественного контроля как в правозащитной деятельности, в частности, так и во всех сферах общественного контроля в целом.

Таким образом, обобщая исследование в области правового регулирования института общественного контроля в правозащитной деятельности можно сделать ряд логически структурированных выводов:

1. Принятие Закона № 212-ФЗ стало совершенно новым этапом в правовом регулировании данного института, в результате чего были заложены основы для наиболее тесного взаимодействия государства и гражданского общества.
2. Установленная статьей 2 Закона № 212 –ФЗ правовая основа общественного контроля – это определенная совокупность актов нормативной направленности. К правовой основе структурно относятся как законодательные, так и подзаконные акты, функционально включающие довольно широкий диапазон различных актов нормативного характера. Вместе с тем, на наш взгляд, законодателю следовало бы более системно подойти к вопросу правового регулирования правовой базы общественного контроля, что особенно важно в момент ее становления.
3. Автор статьи придерживается однозначной позиции, что существенной юридико-технической недоработкой Закона об общественном контроле является прямое незакрепление в части 1 статьи 2 Закона № 212-ФЗ в качестве правовой основы регулирования исследуемого института: Конституции Российской Федерации, а также международных норм и принципов права и федеральных конституционных законов. Эти недостатки необоснованно ограничивают правовую основу общественного контроля, снижая его важность для развития демократических основ в гражданском обществе.
4. Вместе с тем, указанные выше недоработки правовой основы общественного контроля, установленные Законом № 212-ФЗ можно вполне логично объяснить не только новизной

регулирования данного института гражданского общества, но и отсутствием его аналогов в зарубежных государствах (за рубежом, как правило, не закрепляется юридически понятие «общественный контроль»). Его отдельные составляющие закрепляются за органами государственной власти или же институтами гражданского общества, то есть общественный контроль по различным направлениям осуществляют парламент, судебная власть, некоммерческие организации или группы граждан. При наличии таких обстоятельств в зарубежных странах отсутствует единый законодательный акт, который осуществлял бы в целом правовую регламентацию института общественного контроля как отдельного и самостоятельного института). Вместе с тем, практика правоприменения позволит определить и иные недоработки закона.

И в заключение отметим, что, так как Закон об общественном контроле имеет рамочный характер, то это предполагает необходимость осуществления активной деятельности по конкретизации его положений не только на федеральном уровне, но и на уровне региона и муниципальных образований. Наличие таких обстоятельств позволяет на системной основе не только развивать, но и совершенствовать нормативную основу общественного контроля на территории Российской Федерации, с обязательным учетом сложившейся практики правоприменения. Таким образом, на современном этапе развития института общественного контроля в правозащитной деятельности можно сделать вывод, что так как нормативно-правовая основа его функционирования находится в стадии своего становления, то предстоит огромная и трудоемкая работа по модернизации нормативной основы регулирования и логически-юридической систематизации актов различного уровня.

Литература

1. *Бердникова Е.В*. Международные правовые стандарты в сфере общественного контроля // Международное публичное и частное право. 2018. № 4. С. 6 – 9.
2. *Керамова С.Н.* Общественный контроль как способ обеспечения законности в сфере исполнительной власти // Евразийский юридический журнал. 2018. № 4 (119). С. 135 – 137.
3. *Зубарев С.М*. Совершенствование правового регулирования общественного контроля // Lex Russica. 2017. № 4 (125). С. 145 – 154.

***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

LEGAL AND TECHNICAL DEFECTS OF THE REGULATORY LEGAL FRAMEWORK OF FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL IN DEFENSE ACTIVITIES

Absract

The scientific article revealed the legal and technical flaws in the legal basis of the institution of public control in human rights activities. Based on the results of the study conducted by the author, proposals were developed regarding changes to the legislation on public control. The conclusions formulated by the author are of great practical importance, since they do not significantly expand the legal boundaries of the legalization of the latest phenomenon of the Russian legal system – the institution of public control in human rights activities, as an integral element of public control of civil society, increasing its importance.

Keywords*: public control, Public Chamber, civil society, human rights, legal regulation, legal and technical shortcomings, legal gaps, normative foundations of public control, legal protection entities.*

References

1. Berdnikova E.V. Mezhdunarodnye pravovye standarty v sfere obshchestvennogo kontrolya // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. 2018. № 4. S. 6 – 9.
2. Keramova S.N. Obshchestvennyj kontrol' kak sposob obespecheniya zakonnosti v sfere is-polnitel'noj vlasti // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2018. № 4 (119). S. 135 – 137.
3. Zubarev S.M. Sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya obshchestvennogo kontrolya // Lex Russica. 2017. № 4 (125). S. 145 – 154.