УДК 34 DOI: 10.22394/2074-7306-2020-1-2-153-159

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ФУНКЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОЗАЩИТЫ

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 представлены результаты исследований в части определения характерных особенностей реализации правозащитной функции общественного контроля. Реализация правозащитной функции находится в прямой зависимости от деятельности субъектов общественного контроля посредством использования специальных форм контроля. Также определены пути повышения потенциала правозащитной функции общественного контроля в условиях модернизации концепции правозащиты.

Ключевые слова: общественный контроль, правозащитная функция, концепция правозащиты, субъекты общественного контроля, формы общественного контроля, общественные объединения, правозащитные негосударственные организации, общественный мониторинг, общественное обсуждение.

Признание на уровне Конституции Российской Федерации приоритета прав и свобод человека и гражданина, включая закрепление за государством обязанности по безусловной их защите в случае, когда имеет место их нарушение в любой форме, на современном этапе развития инфраструктуры правозащитных механизмов, стало довольно привычным явлением. Декларированный на уровне Конституции РФ аксиологический подход к констатации правового статуса личности, играет одну из приоритетных ролей в становлении правового государства. Это в конечном итоге оказывает стимулирующее воздействие на эффективность реализации в правовом пространстве правозащитного механизма, который конструктивно включает в себя видовое многообразие различных институтов не только государственного, но и общественного характера.

В связи с этим вполне объективно возникают проблемные аспекты, связанные с теоретико-методологическим осмыслением особенностей правореализации правозащитных функций институтов, ориентированных на защиту прав человека, инициирующих свою деятельность гражданским обществом.

Из этого следует, что особое внимание необходимо уделять тем институтам правозащиты, где основная роль в реализации правозащитной функции отводится гражданам. Таковым сегодня является институт общественного контроля, который позволяет реализовывать потенциал гражданского общества в сфере защиты прав человека и гражданина наиболее эффективно. Именно институт общественного контроля наиболее полноценно реализует конституционные постулаты в области защиты прав и свобод человека, так как позволяет организовать не только обратную связь, но и наладить активный диалог непосредственно между государством и обществом, представляющий по своей сути непосредственную форму реализации презюмированного на конституционном уровне права граждан на участие в управлении делами государства.

Сегодня вполне очевидно, что действенный механизм реализации правозащитной функции общественного контроля еще не сформирован, а говорить о результатах

его деятельности рано, так как фактически институт общественного контроля, даже несмотря на принятие Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон 212-ФЗ)[1], еще не получил ни должного нормативного регулирования, ни достаточной практики правоприменения.

В современных государствах демократического типа, к числу которых также относится и Российская Федерация, обособление правозащитной функции приобретает характер тенденции. Особенно это актуализируется в связи с необходимостью реализации тех правозащитных функций, которые опосредуются общественным контролем как действенным и оперативным механизмом защиты прав и свобод человека.

Познание сущностной составляющей правозащитной функции общественного контроля, основывается, преимущественно, на приоритете прав и свобод человека и является в условиях модернизации концепции правозащиты одним из характерных признаков в деятельности по проведению контрольных мероприятий, предусмотренных институтом общественного контроля. Его непосредственным объектом является процесс деятельности субъектов общественного контроля, ориентированный на реализацию правозащитной функции. При этом задачи познания сущности правозащитной функции общественного контроля заключаются в основном в разработке, как объективно существующих теоретических проблем, так и практических вопросов, ориентированных на разработку рекомендаций научного характера по совершенствованию данного процесса.

Однозначно можно сказать, что правозащитная функция общественного контроля не имеет строгой нормативной регламентации. Ее основная задача заключается в обеспечении на основе собственной правовой активности вектора развития гражданского потенциала общества. Стоит отметить, что вполне реально спрогнозировать появление новых направлений в деятельности института общественного контроля, которые в основном ориентируются на постоянно изменяющиеся потребности гражданского общества, обусловливая гипотетически совершенствование не только правозащитной функции общественного контроля, но и в целом всего правозащитного горизонта, опосредуя модернизацию концепции правозащиты российского государства.

Проводя исследование особенностей реализации правозащитной функции общественного контроля на современном этапе модернизации концепции правозащиты необходимо отметить, что в правовой науке общепринято под реализацией понимать непосредственно процесс воплощения в поведении субъектов права предписаний, объективированных в соответствующих правовых нормах. Этим и руководствуется автор научной статьи, проводя исследование в рамках заявленного аспекта.

Для правильного понимания целевой направленности проводимого в научной статье исследования необходимо четко определить отличие субъектов общественного контроля от форм его реализации. Если говорить в самом широком значении о субъекте контроля, то под ними следует понимать как лицо, так и общественное объединение, которое в предусмотренном законом порядке наделяется правом на проведение мероприятий по контролю. А под формой контроля следует понимать конкретный способ не только существования, но и правореализации изучаемого правового феномена.

Руководствуясь данным пониманием их соотношения и конструктивно-логической взаимосвязи можно сделать вполне закономерный вывод о том, что по отношению к субъекту общественного контроля понятие категории «форма» носит характер второстепенного явления. Вместе с тем, эти категории отражают фактическое состояние уровня развития института общественного контроля в целом.

Положения статьи 18 Закона 212-ФЗ открытым списком определяют следующие формы его реализации: общественную проверку, общественную экспертизу, а также об-

[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.

щественный мониторинг. Законодатель допускает возможность проведения контроля в иных формах при условии, что они не противоречат предписаниям, установленным актом, регулирующим отношения в области проведения мероприятий по общественному контролю.

Кроме того, Закон 212-ФЗ предусматривает возможность проведения мероприятий по контролю в формах, опосредующих взаимодействие институтов гражданского общества с органами публичной власти. К таким формам относят общественные (публичные) слушания и общественные обсуждения. Допускается использование иных форм взаимодействия.

Буквальное толкование данных положений акта федерального значения позволяет сделать однозначный вывод, что законодатель определяет перечень форм общественного контроля открытым списком. Наличие таких обстоятельств привело к тому, что в доктрине существует множество подходов относительно понимания того, что еще следует относить к формам общественного контроля.

Изучение специализированной литературы по этому вопросу позволяет прийти к выводу, что в науке в целом можно конструктивно выделить два подхода к пониманию форм общественного контроля, которые объективно сложились в теории: функциональный и институциональный. Так, в институциональном подходе условно в качестве критерия необходимо обозначить субъект общественного контроля. А при функциональном подходе в качестве критерия выделяют функции, выполняемые субъектом, реализующим полномочия общественного контроля.

Итак, согласно институциональному подходу формы реализации общественного контроля отождествляются с субъектами. Если говорить о субъектах общественного контроля, то в самом широком смысле в силу прямого указания Конституции Российской Федерации субъектом осуществления общественного контроля является ее многонациональный народ (здесь хотелось бы пояснить, что в настоящее время положения Закона 212-ФЗ в качестве субъекта общественного контроля не предусматривают «народ»). В узком значении – это институты гражданского общества и отдельные граждане

Стоит обратить внимание на тот момент, что в целом для субъектов общественного контроля характерным является наличие определенных особенностей, позволяющие их структурно выделить в качестве отдельной и самостоятельной категории субъектов. К таким признакам необходимо относить следующие:

- фактическое наличие цели осуществления общественного контроля, которая нормативно закреплена;
- фактическое наличие полномочий, ориентированных на осуществление мероприятий, предусмотренных сущностью общественного контроля, которые закреплены на законодательном уровне;
- инициативность проведения мероприятий контроля, которая объективно проявляется «снизу».

Напомним, что субъекты общественного контроля в реализации своей деятельности независимы от органов публичной власти. Это является одним из главных и основных признаков их деятельности.

Нельзя не согласиться с мнением, которое выказал в своих научных работах С.М. Зубарев. Он утверждал, что деятельность разных субъектов имеет свои специфические особенности. Сущностная направленность этих особенностей состоит исключительно в различном объеме и пределах как воздействия контрольной направленности, так и содержательного контента деятельности контрольного характера [1].

Субъектов, наделенных полномочиями на проведение мероприятий контроля, которые установлены институтом общественного контроля, объединяет фактическое

наличие общих целей, а также принципов функционирования, включая наличие общего объекта контроля. Наличие этих элементов в своей взаимосвязи обеспечивает не только единство, но и целостность всего механизма общественного контроля.

Что касается субъектов общественного контроля, то анализ действующего законодательства позволяет выделить три уровня, которые условно можно обозначить следующим образом: первый уровень – это субъекты за которыми на законодательном уровне официально закрепляется статус субъектов общественного контроля (общественные палаты и общественные советы); второй уровень представляют собой коллективные субъекты, а именно – общественные инспекции и группы общественного контроля и иные организационно-правовые группы общественного контроля. Также к этому уровню относятся и общественные правозащитные организации; третий уровень занимают индивидуальные субъекты, а именно общественные инспектора и эксперты.

Здесь необходимо отметить, что правовой статус первого и второго уровей субъектов общественного контроля регулируется Главой 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Правовой статус третьего уровня субъектов общественного контроля (индивидуального субъекта), находясь в стадии формирования, на законодательном уровне не урегулирован, так как такая форма субъектов является относительно новой для российской правовой действительности.

С определенной долей уверенности можно презюмировать, что субъекты второго и третьего уровней призваны выполнять производные роли, направленные на достижение полноценности поставленных задач и сущностного предназначения всего общественного контроля. Таким образом, между субъектами общественного контроля отсутствует четкая иерархия и подчиненность между собой, что негативно сказывается на практике его функционирования и сдерживает реализацию задач, предусмотренных законодателем.

Применительно к исследованию, результаты которого освещаются в научной статье, важно четко определять степень участия субъектов общественного контроля, установленных на законодательном уровне, ориентированных на защиту прав человека. Это связано, преимущественно, с тем, что с именно субъекты реализуют правозащитную функцию общественного контроля.

Наибольший интерес представляет такая институциональная форма общественного контроля в сфере механизмов правозащиты, как негосударственные правозащитные организации.

Согласно п. 1 ст. 3 исследуемого законодательного акта, гражданам представляется право на принятие участия в мероприятиях по общественному контролю. Принять участие они могут как лично, так и в составе общественных объединений и негосударственных коммерческих организаций. Из этого следует однозначный вывод, что статья 3 Закона 212-ФЗ предусматривает право общественных объединений на принятие участие в мероприятиях общественного контроля. К общественным объединениям относят и правозащитные организации.

Итак, под правозащитными организациями следует понимать видовую разновидность общественных объединений, которые в качестве своей приоритетной цели ставят безусловную защиту прав и свобод человека, которые свою деятельность осуществляют независимо от органов публичной власти, а также реализующие свои полномочия, руководствуясь положениями законодательства, обозначенные на международном и национальных уровнях, которые не ставят задачу извлечения материальной выгоды, обладающие собственными источниками финансированиях [2, с. 19].

Характерной особенностью правозащитной организации является то, что они могут вступать в правозащитные процессы в рамках не только национальных процедур, но и международных.

Применительно к общественным объединениям стоит отметить, что положения Федерального закона от 09.05.1995 № 82-З «Об общественных объединениях» за ними закрепляет следующий диапазон полномочий в сфере общественного контроля: право принимать участие в разработке решений, принимаемых публичной властью; право выступать с инициативой по различным жизненно важным вопросам; право не только представлять, но и защищать, как права, так и законные интересы своих участников, а также граждан в органах публичной власти (ст. 27)[1].

Вместе с тем, несмотря на фактическое наличие видового многообразия институциональных форм общественного контроля, все же законодатель в статье 18 Закона 212-ФЗ установил формы реализации общественного контроля. Наибольшую практическую значимость представляют такие формы, как общественный мониторинг и общественные осуждения, так как, согласно п. 5 ст. 3 Закона 212-ФЗ, общественные объединения, а также иные негосударственные некоммерческие организации являются организаторами вышеуказанных форм общественного контроля.

Далее в проводимом исследовании обозначим тезисно смысловую нагрузку данных форм общественного контроля.

Официальное определение общественного мониторинга закреплено в статье 19 Закона 212-ФЗ. Под данной формой контроля следует понимать осуществление наблюдение за органами власти, реализующими публичные полномочия, а также наделенные законом соответствующей компетенцией по реализации отдельных полномочий в сфере публичного порядка, осуществляемые на систематической основе или временно субъектами общественного контроля. Буквальное толкование этой дефиниции позволяет сделать вполне логичный вывод, что по своей сути мероприятия в рамках общественного мониторинга сводятся исключительно к наблюдению за органами власти.

П. 3 ст. 19 данного акта федерального значения определяет принципы проведения этой формы общественного контроля: публичность и открытость с использованием систем информационно-телекоммуникационной связи, включая глобальную сеть «Интернет». Вместе с тем, стоит отметить тот факт, законодатель не урегулировал порядок проведения и определения результатов общественного мониторинга, оставив на усмотрение субъектов, организующих данную процедуру.

Организатор мониторинга наделяется обязанностью официального обнародования информации о его предмете, сроках, а также порядке его проведения, включая определение результатов его проведения в соответствии правилами и предписаниями, установленными Законом 212-ФЗ.

По результатам проведения такой формы общественного контроля, как мониторинг, субъектом может быть подготовлен итоговый документ. Этот документ обязательно должен быть рассмотрен органами, реализующими публичные полномочия.

Законодатель ограничивает организаторов общественного контроля в инструментарии воздействия на объект наблюдения. В зависимости от результатов проведения мониторинга: согласно предписаниям Закона 212-ФЗ, организатор наделяется правом инициировать общественную экспертизу, общественную проверку, общественные (публичные) слушания, а также общественные обсуждения, включая возможность инициирования мероприятий, в случаях, предусмотренных законодательством.

Руководствуясь буквальным толкованием законодательного акта, регулирующего отношения в области общественного контроля, можно прийти к вполне логичному умозаключению о том, что общественный мониторинг выполняет функции своего рода первой ступени, служащей отправной точной для проведения дальнейших необходимых мероприятий, предусмотренных общественным контролем.

[1] Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 02.12.2019) "Об общественных объединениях"// "Собрание законодательства РФ", 22.05.1995, N 21, ст. 1930,

Следующей формой общественного контроля, имеющей практическую значимость, является общественное обсуждение.

Так, положения статьи 24 Закона 212-ФЗ закрепляют, что под общественным обсуждением следует понимать обсуждение вопросов публичным способом, имеющие общественную значимость, используемые исключительно в целях проведения мероприятий, предусмотренных общественным контролем. Путем общественного обсуждения также может проходить обсуждение проектов решений органов, реализующих полномочия публичного порядка. В таком обсуждении обязательное участие должны принимать уполномоченные лица вышеозначенных органов, включая граждан и общественные объединения, при условии, что их интересы затрагиваются обсуждаемым решением.

Сегодня общественное обсуждение получило довольно широкое распространение. Наличие такой тенденции преимущественно связано с принятием Указа Президента РФ 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»[1].

Смысловая нагрузка данного акта заключается преимущественно в том, что выносятся на общественные обсуждения проекты федеральных конституционных законох, а также проекты федеральных актов на основании решения Президента РФ. Стоит отметить, что проекты выносятся на общественные обсуждения в том случае, если они связаны с приоритетными направлениями реализации государственной политики в области социально-экономического развития.

Для целей реализации данного указа создан и полноценно функционирует Интернет-проект: «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов». Аналогичные интернет-площадки созданы для данных целей на региональном и на местных уровнях.

Подводя итог исследованию в рамках обозначенной в научное статье тематики, стоит отметить, что опыт реализации законодательно установленных форм общественного контроля свидетельствует о наличии проблем не только теоретико-правового характера, но и проблем правоприменения. Наличие такой тенденции в основном связано с тем, что законодательство, регулирующее правоотношения данного типа, недостаточно детально регулирует процедурные вопросы реализации каждой из форм общественного контроля. Отметим, что п. 3 ст. 18 Закона 212-ФЗ только устанавливает, что порядок осуществления контроля в формах, установленных на законодательном уроне, определяется законом, регулирующим отношения в сфере проведения мероприятий по общественному контролю, а также иными актами федерального назначения. Вместе с тем Закон 212-ФЗ эти вопросы не урегулировал.

Необходимо в целях повышения значимости правозащитной функции общественного контроля на уровне Конституции РФ закрепить институт общественного контроля. Не закрепление в Российской Федерации института общественного контроля на конституционном уровне не только существенно понижает его роль, фактически сводя все сущностное предназначение общественного контроля к деятельности вспомогательного характера, итоговые результаты которой, как для органов власти, так и для муниципальных органов носят, преимущественно, информационно-рекомендательный характер и создают значительные правовые препятствия для создания четкой и единообразной базы, состоящей из нормативных актов, осуществляющих регулирование деятельности в части организации общественного контроля на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов.

[1] Указ Президента РФ от 09.02.2011 N 167 "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов"// "Собрание законодательства РФ", 14.02.2011, N 7, ст. 939

Кроме того, необходимо урегулировать процедурные вопросы реализации форм общественного контроля, а также следует внести изменения в статью 9 Закона 212-ФЗ, устанавливающую систему субъектов общественного контроля. Соответственно, необходимо дополнить ч. 1 ст. 9 Закона 212-ФЗ еще одним субъектом общественного контроля – «общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации». Урегулирование законодателем данных аспектов позволит повысить потенциальные возможности правозащитной функции общественного контроля в условиях модернизации концепции правозащиты.

Литература

1. *Зубарев С.М*. Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования// СПС «КонсультантПлюс».
2. *Шульга Р.Ю*. Защита прав человека неправительственными правозащитными организациями: теоретические и практические аспекты. М., 2009.

***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

PECULIARITIES OF IMPLEMENTING THE PERSONAL PROTECTIVE FUNCTION UNDER CONDITIONS OF MODERNIZATION OF THE CONCEPT OF LEGAL PROTECTION

Abstract

The author in a study conducted as part of the article, defines the characteristic features of the implementation of the human rights function of public control. The implementation of the human rights function is directly dependent on the activities of subjects of public control through the use of special forms of control. The ways of increasing the potential of the human rights function of public control in the context of modernizing the concept of human rights are also identified.

Keywords: *public control, human rights function, the concept of human rights, subjects of public control, forms of public control, public associations, human rights non-governmental organizations, public monitoring, public discussion.*

References

1. Zubarev S.M. Kontrol' za deyatel'nost'yu gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih: voprosy teorii i pravovogo regulirovaniya// SPS «Konsul'tantPlyus»
2. SHul'ga R.YU. Zashchita prav cheloveka nepravitel'stvennymi pravozashchitnymi organizaciyami: teoreticheskie i prakticheskie aspekty. M., 2009.