

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра
конституционного и
муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 4 курса 434 группы

по направлению 40.03.01 «Юриспруденция»

юридического факультета

ТЕРТИШНИКОВОЙ АНАСТАСИИ АЛЕКСАНДРОВНЫ

Научный руководитель
доцент, к.п.н.

_____ Е.В. Бердникова

Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права
д.ю.н., профессор

_____ Г.Н. Комкова

Саратов 2018

Актуальность темы исследования. Конституция РФ 1993 г., определяя человека, его права и свободы, в качестве высшей ценности, одновременно возлагает на государство обязанность их признания, соблюдения и защиты (ст.2). Для полноценной реализации указанной конституционной нормы существенное значение имеет обратная связь, активный диалог между обществом и государством, важную роль в котором играет общественный контроль, выступающий в качестве непосредственной формы реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

Президент РФ, обращаясь 12 декабря 2013 года к Федеральному Собранию РФ, подчеркивал: "Современной России необходима широкая общественная дискуссия, причем с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение"¹.

Организация общественного контроля как элемента системы защиты прав и свобод человека и гражданина, имеющего исключительно важное значение для противодействия коррупции и иных негативных социальных явлений, порождающих повсеместные существенные нарушения прав человека, возможна лишь при активном включении в их преодоление всех членов общества. Эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина во многом зависит от соблюдения законодательства органами власти, а наличие контроля со стороны общества за их деятельностью, в свою очередь, способствует более точному исполнению и применению нормативных правовых актов органами власти. Помимо этого, использование в данных целях институтов гражданского общества в современной России позволит сформировать полноценную практику применения форм общественного контроля как правозащитного инструмента. Кроме того, активизация общества в целях осуществления общественного контроля будет

¹Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года [Эл. рес.]: Официальный сайт Президента Российской Федерации // URL: <http://news.kremlin.ru/news/19825> (дата обращения 15.11.2017).

способствовать повышению уровня правовой грамотности населения и в целом правовой культуры граждан.

Вместе с тем, действенная система общественного контроля еще не создана. Являясь непосредственным инструментом реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства и важнейшим элементом в системе защиты прав и свобод человека и гражданина, общественный контроль находится на этапе становления и еще не получил должного закрепления в действующем законодательстве и правоприменительной практике. В настоящее время эту сферу регулирует Федеральный закон № 212 - ФЗ от 21.07.2014 г. "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" и ряд иных федеральных законов, в частности: Федеральный закон № 32 - ФЗ от 04.04.2005 г. "Об Общественной палате Российской Федерации", Федеральный закон № 76 - ФЗ от 10.06.2008 г. "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания", Федеральный закон № 3 - ФЗ от 07.02.2011 г. "О полиции" и т.д. Однако для эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина при помощи инструментов общественного контроля действующие нормативные положения требуют дальнейшего совершенствования в части усиления их правозащитной направленности.

Развитие конституционного правотворчества, существенные изменения в правоприменительной практике последних лет обуславливают востребованность новых обобщений и выводов, касающихся сферы реализации прав и свобод граждан. Комплексные научные исследования общественного контроля как элемента правозащитной системы будут способствовать улучшению ситуации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в современной России. Это предопределяет актуальность темы избранного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования.

Значительный вклад в развитие общетеоретической и конституционной концепции общественного контроля внесли такие представители отечественной правовой науки новейшего времени, как С.А. Авакьян, Л.В. Акопов, В.П. Беляев, Д.Н. Бахрах, В.В. Гриб, С.М. Зубарев, А.Д. Керимов, О.Е. Кутафин, Г.В. Мальцев и другие.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере общественного контроля как элемента системы защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ.

Предмет исследования составляют нормы российского права, регулирующие формы и порядок реализации общественного контроля в современной России, а также правозащитная сущность и природа общественного контроля, его роль и место в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ.

Целью настоящего исследования является конституционно - правовой анализ общественного контроля как элемента системы защиты прав и свобод человека и гражданина, выявление проблем его реализации и разработка предложений по совершенствованию правового регулирования данной сферы общественных отношений.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие научно - исследовательские задачи:

- определить роль и место общественного контроля в российской правозащитной системе;
- исследовать процесс правового становления общественного контроля в Российской Федерации как правозащитного механизма;
- определить формы реализации правозащитной функции общественного контроля в современной России;
- разработать предложения по совершенствованию правового регулирования системы общественного контроля в Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили концептуальные положения и выводы ученых, внесших существенный вклад в формирование и развитие общетеоретической и конституционно - правовой концепции общественного контроля, обоснование его роли и места в системе защиты прав человека: С.А. Авакьян, Л.В. Акопов, С.С. Алексеев, В.П. Беляев, Д.Н. Бахрах, А.В. Васильев, В.В. Гриб, Е.Ю. Догадайло, Б.П. Елисеев, С.М. Зубарев, А.Д. Керимов, О.Е. Кутафин, И.В. Левакин, Г.В. Мальцев, С.И. Носов, И.А. Побережная, В.Е. Сафонов, А.С. Тагиевы, Н.А. Фролова, О.И. Чепунов, Т.М. Шамба, А.И. Экимов и многие другие.

Нормативную и эмпирическую основу исследования составили положения Конституции РФ 1993 года, международные правовые акты (в том числе Всеобщая декларация прав человека 1948г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.), федеральное законодательство (в частности, Федеральный закон № 212 - ФЗ от 21.07.2014 г. "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" и ряд иных федеральных законов, в частности: Федеральный закон № 32 - ФЗ от 04.04.2005 г. "Об Общественной палате Российской Федерации", Федеральный закон № 76 - ФЗ от 10.06.2008 г. "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания"), указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, акты иных федеральных органов исполнительной власти РФ, законы и подзаконные акты субъектов РФ, актов органов местного самоуправления.

Структура дипломной работы отражает логику, содержание и результаты исследования. Она состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы.

Основное содержание работы

Глава 1 выпускной работы посвящена публично-правовой сущности и характеристике общественного контроля в системе государственно-правовых отношений. Защита прав и свобод человека и гражданина является приоритетной задачей современного российского государства, обусловленной как универсальными международными принципами и нормами, действующими в данной сфере, так и внутренним национальным законодательством, развивающим смысл и содержание ст. 2 Конституции РФ, определяющей человека, его права и свободы высшей ценностью.

Как свидетельствует анализ сложившейся в современной России государственной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, она представлена различными институтами - судами, органами прокуратуры, органами внутренних дел, институтом уполномоченного по правам человека и др. Вместе с тем, в последнее время в правозащитном механизме все больше значение приобретают негосударственные, общественные институты. Без включения в эту деятельность гражданского общества система защиты прав человека носит нецелостный, односторонний характер. Существенное место в ней занимает институт общественного контроля, возможности которого в правозащитной системе очень высоки, особенно в сфере защиты прав и свобод отдельных категорий граждан, и, как представляется, этот ресурс необходимо использовать гораздо шире.

В России институт общественного контроля впервые получил нормативное закрепление в 1917 году. Анализ особенностей становления данного института в современной России позволил выделить и обосновать основные этапы развития правозащитных форм общественного контроля. В период с 1993 г. по 2005 г. начали формироваться институты общественного контроля в субъектах Российской Федерации: общественные палаты,

экспертные советы при органах власти, - не получившие должного нормативного закрепления на федеральном уровне. С 2006 года по июнь 2014 года институты общественного контроля приобретают явно выраженный правозащитный характер, получают постепенное непосредственное законодательное закрепление на федеральном уровне. Последний этап связан с принятием Федерального закона № 212 - ФЗ от 21.07.2014 г. "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", которым были заложены общие принципы организации и осуществления общественного контроля.

Глава 2 посвящена механизму реализации общественного контроля в Российской Федерации и путям его укрепления. Современное состояние функционирования общественного контроля свидетельствует о том, что в России начинает формироваться определенная система его реализации в области защиты прав и свобод человека и гражданина. Анализ российской практики осуществления общественного контроля как правозащитного механизма свидетельствует о том, что без инициативы и заинтересованного участия гражданского общества осуществление общественного контроля в принципе невозможно. При этом в качестве основных субъектов осуществления общественного контроля в сфере защиты прав человека можно обозначить, в частности: граждан Российской Федерации; общественные палаты РФ; общественные советы при федеральных, региональных, муниципальных органах власти; общественные наблюдательные комиссии; общественные средства массовой информации; общественные объединения; негосударственные правозащитные организации, а также инициативные группы и другие.

В настоящее время в России сформировалось определенное многообразие основных форм общественного контроля, к которым можно отнести: наблюдение; общественный мониторинг; общественную проверку; общественную экспертизу; общественные обсуждения; общественные (публичные) слушания; общественную инициативу. Все эти формы можно классифицировать по различным основаниям: по 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 РФ, муниципальных образований) и по множественности субъектов реализации (коллективные и индивидуальные).

Между тем, для полноценного функционирования общественного контроля не хватает достаточной правовой базы. Несмотря на имплементацию в национальное законодательство международно - правовых норм, регулирующих данную сферу общественных отношений, современное состояние отечественного правового регулирования общественного контроля в правозащитной системе требует совершенствования и дальнейшего развития.

Представляется целесообразным ввести императив правовой нормы обязательности учета общественного мнения, выявленного в ходе реализации общественного контроля. В этих целях целесообразно закрепить на законодательном уровне понятие "учет результатов общественного контроля", что предполагает "документированное решение объектов общественного контроля, принятое на основании полученной в результате осуществления общественного контроля фактической информации, информации об общественных предпочтениях в целях соблюдения общественных интересов и конституционных прав граждан".

В целях настоящего исследования особую значимость приобретает вопрос взаимодействия международных неправительственных организаций с государственными структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, поскольку деятельность многих неправительственных организаций в области защиты прав личности выходит за рамки отдельных государств, носит глобальный характер и становится универсальным

явлением. Расширение роли неправительственных правозащитных организаций в системе защиты прав человека способствует повышению уровня защищенности прав и свобод.

Учитывая слабость институтов гражданского общества в России, важно, чтобы органы власти сознательно проводили курс на создание необходимых правовых условий для более активного вовлечения общественных объединений в сферу защиты прав и свобод личности, минимизируя в то же время свое вмешательство в их деятельность.

Заключение

Анализ нормативно - правовой базы, регулирующей функционирование и реализацию общественного контроля в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, показал: в Российской Федерации этот вопрос недостаточно урегулирован. На федеральном уровне принят закон, устанавливающий общие принципы правового регулирования и реализации общественного контроля. Кроме того, правовые нормы, затрагивающие осуществление общественного контроля, содержатся в ряде иных федеральных законов и подзаконных нормативных актов, регулирующих отдельные сферы общественной жизни, деятельность отдельных субъектов или реализацию отдельных форм общественного контроля. В отличие от уровня Федерации, во многих ее субъектах приняты и действуют специальные законы регулирующие отдельные аспекты реализации общественного контроля. В целом в региональном законодательном массиве четко прослеживаются несколько направлений правового регулирования:

- 1) акты, устанавливающие основы содействия развитию общественного контроля в целом на территории субъекта Федерации;
- 2) акты, регулирующие деятельность отдельных форм и видов общественного контроля.

С учетом сказанного важнейшей задачей становится дальнейшее совершенствование реализации правозащитных функций общественного контроля. В качестве первоочередной меры в данном направлении видится

дальнейшее совершенствование норм Федерального закона № 212 - ФЗ Об основах общественного контроля в Российской Федерации. Представляется важным развитие ряда положений, затрагивающих вопросы, связанные с уточнением терминологических основ, принципов общественного контроля, совершенствованием основных форм и процедур их осуществления. Необходимо дальнейшее законодательное развитие норм, регулирующих механизм реализации основных форм общественного контроля, в том числе:

- следует расширить контрольные и правозащитные полномочия института общественной палаты, нормативно закрепить его независимость от органов власти, в частности, посредством определения ассоциативного порядка его формирования; привести к единообразию региональное законодательство, регулирующее деятельность аналогичных палат субъектов Федерации; создать единые нормативные условия формирования общественных палат муниципальных образований;

- обеспечить правовые условия участия граждан в инициировании отзыва, удаления в отставку, отрешения от должности должностных лиц, а также роспуска органов публичной власти.

Помимо этого, в целях установления единого правового поля целесообразной представляется разработка концепции закона, содержащего основные принципы, формы и методы взаимодействия органов власти и общественных объединений в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Законодательное решение этого вопроса позволит существенно повысить защищенность прав человека, экспертный потенциал управленческих решений, наладить диалог между обществом и государством.

Вместе с тем, российская практика показывает, что без проявления активности граждан, развития их правосознания формирование эффективной системы защиты прав человека, в том числе посредством реализации правозащитной функции общественного контроля, затруднено. В связи с этим одной из значимых мер на пути становления общественного контроля в

России представляется повышение правовой культуры гражданского общества как наиболее сознательной, активной части общества в целом. Для выполнения этой задачи необходим комплексный подход, включающий в себя правовые, экономические, политические, организационные, воспитательные, образовательные меры, призванные стимулировать положительную правовую активность гражданского общества.