

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД  
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 431 группы

направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета

Тугучевой Евгении Валерьевны

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

должность, уч. степень, уч. звание

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

\_\_\_\_\_

(подпись)

Е.А. Абаева

(инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

\_\_\_\_\_

(подпись)

Г.Н.Комкова

(инициалы, фамилия)

**Актуальность** темы заключается в том, что общественный контроль является важным средством обеспечения законности в сфере государственного управления, повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, снижения рисков принятия и реализации, противоправных или противоречащих общественным интересам решений, механизмом обеспечения социальной и политической стабильности в обществе, более полной реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства. Их деятельность реализуется через осуществление своих функций общественными организациями в защите прав человека, Общественной палаты РФ, общественных палат субъектов, общественных советов и т.д.

Реализацию функций общественного контроля осуществляют две категории субъектов. Первая представлена многочисленными общественными организациями, в частности, по защите прав потребителей, за соблюдением конституционных прав и основных свобод человека и др. Вторая группа включает организации, создаваемые с участием государства или при органах государственной и муниципальной власти, например: Общественная палата РФ, Комиссия по правам человека при Президенте РФ, аналогичные комиссии при главах субъектов РФ. Субъекты общественного контроля взаимодействуют с государственными и муниципальными органами по принципу обратной связи.

Актуальность выбранной тематики подтверждается повышением заинтересованности института общественного контроля как со стороны общества, и проявляющейся гражданской инициативой, так и со стороны государства, которое поощряет деятельность таких субъектов, и более того, значимость общественного контроля подчеркивает президент РФ В.В. Путин, который обозначил три приоритетных направления работы ОНФ: контроль, поддержку и участие в выработке приоритетов развития страны, что

выражается в активном вовлечении граждан в управлении делами государства, что реализуется в соответствии со ст. 32 Конституцией РФ.

**Целью работы** 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 достижения указанной цели была предпринята попытка решить следующие задачи:

- проанализировать роль и место институтов гражданского общества в российской правозащитной системе;

- определить формы реализации правозащитной функции общественного контроля в современной России;

- проанализировать деятельность таких субъектов общественного контроля, как общественные советы (палаты) в Российской Федерации, определить их роль в осуществлении правозащитной деятельности;

- рассмотреть деятельность общественных наблюдательных комиссий, в области соблюдения прав лиц в местах принудительного содержания;

- исследовать зарубежный опыт реализации общественного контроля как правозащитного механизма и возможности его адаптации в современной России;

- обосновать проблемные вопросы в осуществлении общественного контроля и предложить пути совершенствования в реализации полномочий субъектами общественного контроля.

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

**Предмет исследования** составляет Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы Российской Федерации, акты исполнительных органов государственной власти; конституции и иные законодательные акты

ряда зарубежных стран, регулирующие формы и порядок реализации общественного контроля, а также правозащитная сущность и природа общественного контроля его роль и место в системе защиты прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации.

**Степень научной разработанности.** Значительный вклад в развитие общей теоретической 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. Кутафина, Г. В. Мальцев и другие.

Эмпирическую основу работы составили данные официальной статистики Федеральной службы государственной статистики, материалы социологических исследований, статистические данные, размещенные в сети Интернет по теме работы.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, трех глав, четырех параграфов, заключения, библиографического списка.

### **Основное содержание работы**

**Глава первая** «Гражданское общество в механизме защиты прав человека» содержит два параграфа.

Первый параграф «Место институтов гражданского общества в правозащитной системе Российской Федерации» отражает признаки демократического государства, главным из которых является наличие в нем институтов гражданского общества. В чем и находит свою реализацию институт общественного контроля, который характеризуется деятельностью субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за деятельностью различных уровней органов власти, осуществляемыми в соответствии с законодательством отдельными публичными полномочиями, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки

издаваемых ими актов и принимаемых решений<sup>1</sup>. Вместе с тем законодатель, нормативно закрепляя понятие «общественный контроль» подробно приводит перечень органов, чья деятельность может подпадать под деятельность общественного контроля.

Второй параграф «Общественный контроль как способ защиты прав человека» содержит основные формы осуществления общественного контроля. Законодатель разделяет формы осуществления общественного контроля на две группы. К первой относятся формы контроля, в основу которых положено осуществление контрольных функций (общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза). Ко второй группе относятся так называемые формы «взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления» (общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания)<sup>2</sup>. Общественный мониторинг представляет собой систематическое или временное наблюдение за деятельностью органов и организаций.

Общественная проверка представляет собой сбор и анализ информации, проверку фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов и организаций, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы некоммерческих организаций.

Общественной экспертизой является оценка актов, решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов и организаций с использованием специалистов, привлеченных на общественных началах. Зачастую такие формы общественного контроля как общественное обсуждение и общественное слушание отождествляются, что является не

---

<sup>1</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. 2014. № 30.Ст.4213; СЗ РФ. 2018. № 53 (часть I). Ст. 8424.

<sup>2</sup> Гриб В.В. Постатейный научно-практический комментарий Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: Федер. закон был опубликован в «Российской газете» 23.07.2014 г., федер. вып. № 6435. М. : Юрист. 2014. С. 142-145.

совсем верным с точки зрения закона. Общественное обсуждение – публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов и организаций с обязательным участием в таких обсуждениях уполномоченных лиц указанных органов и организаций, интересы которых затрагиваются, тогда как общественные слушания – это собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а также, органами и организациями для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы некоммерческих организаций. Важно подчеркнуть, что, в соответствии с ч. 2 ст. 4 Федерального закона N 212-ФЗ, общественный контроль может осуществляться исключительно в формах, которые предусмотрены самим законом или «в иных формах, предусмотренных другими федеральными законами».

Таким образом, общественный контроль является способом защиты прав и свобод человека и гражданина, воплощая в жизнь идеи гражданской свободы, социального равенства, справедливости и способов осуществления прав граждан, выступает действенным инструментом повышения эффективности и «прозрачности» деятельности органов государственной власти. Также общественный контроль способствует практическому построению правового государства, претворению в жизнь таких конституционных принципов, как народовластие.

**Глава вторая** «Правозащитная деятельность субъектов общественного контроля» содержит два параграфа.

В параграфе 2.1 «Деятельность общественных советов (палат) по защите прав человека и гражданина в России» рассматривается деятельность Общественной палаты РФ, которая реализуется в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», который определяет статус данного института, созданного не по инициативе граждан и их объединений, а при активной поддержке, в том числе

финансовой, со стороны органов государственной власти<sup>3</sup>. Согласование общественно значимых интересов граждан на уровне субъекта выражается в деятельности общественных палат субъектов, и обеспечивается путём выработки палатами рекомендаций органам публичной власти регионов в форме специальных актов – заключений, предложений и обращений, которые не наделены признаком общеобязательности, характерным для нормативных правовых актов органов власти, а носят рекомендательный характер.

Параграф 2.2 «Деятельность общественных наблюдательных комиссий по соблюдению прав лиц в местах принудительного содержания» содержит исследование деятельности общественных наблюдательных комиссий. На сегодняшний день члены ОНК занимаются общественным контролем за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания: в изоляторах временного содержания, специальных приемниках, дежурных частях отделов полиции, СИЗО и исправительных колониях. Фактически именно на членов ОНК гражданское общество возлагает ответственность за мониторинг соблюдения прав человека в местах лишения свободы, предоставление обществу и государственным органам достоверной информации для последующего устранения первопричины нарушения права. Члены ОНК имеют уникальную для российских правозащитников возможность беспрепятственно посещать любые учреждения с местами принудительного содержания МВД, ФСИН, ФСБ, Минобороны, Минобразования. Согласования посещения МПС носят уведомительный характер. Более того, члены ОНК вправе использовать в установленном законом порядке средства видеофиксации – фотоаппараты и видеокамеры.

Общее количество членов ОНК составляет 1090 человек (по состоянию на 31 декабря 2018 г.). Ежегодно члены ОНК субъектов Российской Федерации

---

<sup>3</sup> Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4.04 2005 № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017)// СЗ РФ. № 15.Ст. 1277; СЗ РФ. 2017. № 50(часть III). Ст. 7563.

осуществляют более 8000 посещений мест принудительного содержания, в ходе которых ведут прием по личным вопросам до 10000 граждан<sup>4</sup>.

Таким образом, эффективным субъектам общественного контроля является Общественная палата Российской Федерации, которая обеспечивает согласование интересов государства и общественного сектора, защиту интересов граждан. Общественная палата РФ стала открытой дискуссионной и экспертной площадкой. Тем не менее, существующие на сегодня рамки правового регулирования не вполне отвечают вызовам времени и требуют очевидной корректировки. Вектор правовой регламентации должен быть направлен в сторону расширения статуса Общественной палаты РФ.

Что касается реализации своих функций общественными наблюдательными комиссиями по соблюдению прав лиц в местах принудительного содержания, то такая деятельность имеет важнейшее значение в деятельности органов и учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, играет важную роль в процессе создания благоприятных условий для нормальной жизни осужденных после их освобождения из исправительных учреждений. ОНК - самостоятельный институт общественного контроля, охвативший своим вниманием тех граждан нашей страны, контроль за соблюдением прав которых ранее был доступен только правозащитникам от власти. Однако следует разработать критерии эффективности работы ОНК. В перечень критериев можно было бы включить не только общее количество посещений мест принудительного содержания, число подготовленных заключений, предоставленных заявителям ответов, но и оценку участия в этой работе отдельного члена ОНК. Деятельность ОНК России в полной мере отражает суть статьи 3 Конституции РФ, которая определяет, что носителем

---

<sup>4</sup> Доклад Общественной палаты Российской Федерации, посвященный вопросам деятельности общественных наблюдательных комиссий в субъектах Российской Федерации. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2019. С. 9.

власти в РФ является ее многонациональный народ, и народ имеет право осуществлять свою власть непосредственно<sup>5</sup>.

**В третьей главе** «Зарубежный опыт правозащитной деятельности субъектов общественного контроля» определяется опыт различных стран в осуществлении общественного контроля, а также возможность адаптации некоторых форм в России. Различные правотворческие инициативы и правовые акты, проводимые мероприятия, организация различных структур для расширения области общественного контроля, работа со средствами массовой информации, правотворческие инициативы граждан, возможность отзыва и отстранение от власти должностных лиц и роспуска органа публичной власти – все это формы зарубежного общественного контроля (США, Великобритания, Австрия и т.д). Большое внимание в осуществлении общественного контроля отведено осуществлению такой деятельности открыто, с распространением информации о результатах на телевидении и в социальных сетях. Государственные органы оперативно реагируют на обращения граждан и принимают соответствующие меры по восстановлению нарушенных прав.

**Заключение** работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего выпускного исследования. Таким образом, становление гражданского общества и развитие демократии в стране находятся в тесной взаимосвязи: чем более развито гражданское общество, тем демократичнее государство. Речь идет о демократических институтах, которые находят свое выражение в различных областях общественных отношений. В современных реалиях развития гражданского общества необходимостью является вовлечение институтов гражданского общества, в том числе общественных правозащитных организаций, а также иных субъектов гражданского контроля в разработку и реализацию государственной политики в сфере защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина. Для осуществления конструктивного диалога между

---

<sup>5</sup> Огнева Е. А. Общественный контроль как основа народовластия// Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). М.: Буки-Веди, 2015. С. 36-39. [Электронный ресурс]: [сайт]. URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/179/9089/> (Дата обращения: 08.04.2019).

государством и обществом в части назревших проблем и вопросов на помощь приходит общественный контроль, как целенаправленная деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций.

Общественный контроль может быть эффективным только тогда, когда он находит максимальную поддержку у широких масс населения. Однако, руководствуясь статистическими данными, приходится сделать вывод, что уровень межличностного доверия российских граждан к институтам гражданского общества значительно ниже, чем за рубежом. Главная задача общественного контроля в современных реалиях российского общества – это привлечение населения к деятельности общественного контроля, ведь чем больше гражданской активности оно проявляет, тем меньше органы власти склонны к злоупотреблениям, и наоборот, поскольку, как известно, «власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно». Общественный контроль должен выявлять ошибки не с целью наказания за их совершение, а с целью их исправления.

Поэтому, несмотря на сложившийся реально работающий правозащитный механизм в России существуют возможности адаптации зарубежного опыта общественного контроля. А именно расширение информационных сетей, постоянное информирование о результатах общественного контроля как в социальных сетях, специально предназначенных для этой функции, так и на федеральных каналах на телевидении. Таким образом, за рубежом осуществляется непосредственная связь от государства гражданам, причем организаторами подобной связи являются сами общественные контрольные структуры.

Особую важность приобретает развитие взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления. Это обусловлено тем, что местное самоуправление является наиболее приближенным к

населению уровнем публичной власти, именно в рамках муниципальных образований решаются повседневные задачи по обеспечению качественной жизни граждан, решению вопросов местного значения. Взаимодействие общественных объединений с органами местного самоуправления происходит в рамках различных правовых форм, к которым можно отнести правотворческую инициативу объединений по вопросам местного значения, инициирование публичных слушаний, коллективные обращения в органы местной власти и другие.

В заключение хотелось бы отметить, что общественный контроль является способом защиты прав и свобод человека и гражданина, в связи с тем, что реализует предписания Конституции Российской Федерации 1993 г., которая определяя человека, его права и свободы в качестве высшей ценности, одновременно возлагает на государство обязанность их признания, соблюдения и защиты (ст. 2). Статьи 3, 30, 32 Конституции РФ закрепляют права граждан на управление делами государства. Но для того, чтобы указанные конституционные предписания реализовывались, необходима непосредственная связь государства с обществом. И посредником между государством и обществом в выявлении значимых вопросов, касающихся общественной жизни граждан, защиты их прав и интересов и выступает общественный контроль, который, общепризнанно, является действенным средством воздействия на публичную власть.

Однако, несмотря на эффективную деятельность субъектов общественного контроля, остается нерешенным спектр проблем в деятельности Общественной палаты РФ:

- следует провести ряд последовательных мероприятий и уточнить в действующем законодательстве организационно-правовой статус Общественной палаты РФ. Например, определить в законе как союз (ассоциацию) общественных объединений всероссийского, межрегионального и регионального уровней;

- по некоторым вопросам, имеющим высокую общественную значимость, Общественная палата РФ могла бы выступать с законодательной инициативой;

- следует придать заключениям Общественной палаты РФ обязательный характер. Сегодня подобные заключения, хотя и подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления, но не обязывают последних учитывать мнение общественного института и тем более давать мотивированный ответ в случае непринятия высказанных замечаний, предложений.

Что касается деятельности ОНК в РФ, то эффективность их работы могла бы быть большей, если бы все члены ОНК, входящие в их составы, активно участвовали в общественной деятельности. В некоторых регионах отмечается низкая активность общественных объединений в рамках процедуры выдвижения кандидатур в состав ОНК, а также нехватка кандидатов, желающих стать членами ОНК. По этой причине в каждой из ОНК Республики Саха (Якутия), Амурской и Магаданской областей состоят всего по четыре человека.

По-прежнему для многих ОНК проблемным остается вопрос посещения мест принудительного содержания, значительно удаленных от административного центра. На сегодня примеров, когда администрации субъектов Российской Федерации поддерживают деятельность ОНК, не так уж много, но они есть.

Чтобы определить, в чем ОНК субъекта Российской Федерации недорабатывает, и по каким направлениям её членам нужно заниматься более серьезно, ряд председателей ОНК предлагают совместными усилиями разработать критерии эффективности работы ОНК. В перечень критериев можно было бы включить не только общее количество посещений мест принудительного содержания, число подготовленных заключений, предоставленных заявителям ответов, но и оценку участия в этой работе отдельного члена ОНК.

Для дальнейшего развития системы защиты прав человека, необходимо обеспечение роста гражданской активности в защите своих прав, а также привлечения граждан к деятельности в правозащитных институтах гражданского общества, стимулирование и координация инициатив профессиональных сообществ, общественных организаций в различных сферах, а также, первоочередной целью является повышение доверия к общественным организациям как со стороны граждан, так и со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Осуществление общественного контроля является важнейшим средством защиты прав граждан, поэтому он охватывает все сферы общественной жизни. Реализация общественного контроля позволяет задействовать демократические механизмы, тем самым привлекая и побуждая гражданское общество к участию и диалогу.

Поэтому, необходимо отметить важность его дальнейшего развития и совершенствования, в связи с тем, что активная гражданская позиция осуществляется именно через реализацию общественного контроля, и только с помощью него возможно улучшение качества многих сфер жизнедеятельности. Именно с помощью граждан, которые активно вовлекаются в подобную деятельность, может быть достигнуто совершенствование, как правового закрепления общественного контроля как правозащитного механизма в осуществлении прав и свобод человека и гражданина, так и фактического его совершенствования, что в свою очередь и будет способствовать возможному доверию граждан к подобным институтам и вовлекать в такую деятельность широких масс населения.