

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра
конституционного и
муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО
КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ
СТРАНАХ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 2 курса 261 группы

по направлению 40.04.01 «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 2020

Актуальность темы исследования. Конституция РФ 1993 года закрепляет права и свободы человека как высшую ценность и в тоже время возлагает на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать эти права и свободы. Однако данная норма Конституции может быть наиболее полно реализована лишь при наличии активного диалога между обществом и государством, особое значение в котором имеет общественный контроль, который служит формой реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

Организация общественного контроля как элемента системы защиты прав и свобод человека и гражданина, имеющего важное значение для противодействия коррупции и иных негативных социальных явлений, порождающих повсеместные нарушения прав человека, возможна лишь при активном включении в их преодоление всех членов общества. От того, как соблюдается законодательство органами власти зависит эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина, а осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов способствует более точному исполнению и применению нормативных правовых актов. Использование институтов гражданского общества в данных целях будет способствовать формированию полноценной практики применения форм общественного контроля как правозащитного инструмента, повышению уровня правовой грамотности населения, а также правовой культуры граждан.

Однако, на сегодняшний день действенная система общественного контроля еще недостаточно развита. Общественный контроль представляет собой непосредственный инструмент реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, а также особый элемент в системе защиты прав и свобод человека и гражданина, и находится на стадии становления. В настоящее время данная сфера регулируется следующими нормативными правовыми актами: Федеральный Закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской

Федерации», Федеральный Закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», Федеральный Закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» и другие. Для достижения наибольшей эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина при помощи инструментов общественного контроля действующее законодательство нуждается в доработке.

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

Степень научной разработанности темы исследования. Существенный вклад в развитие общетеоретической и конституционной концепции общественного контроля внесли такие представители правовой науки, 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 Российской Федерации и зарубежных странах.

Предмет исследования составляют нормы российского и зарубежного права, регулирующие формы и порядок реализации общественного контроля, а также правозащитная сущность и природа общественного контроля.

Целью настоящего исследования является конституционно-правовой анализ общественного контроля как элемента системы защиты прав и свобод

человека и гражданина, анализ зарубежного опыта реализации общественного контроля.

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

- проанализировать понятие и сущность общественного контроля;
- определить роль и место общественного контроля в правовой системе России;
- раскрыть правозащитную функцию общественного контроля;
- определить формы реализации общественного контроля в современной России;
- проанализировать зарубежный опыт реализации общественного контроля.

Теоретическую основу исследования составили концептуальные положения и выводы ученых, которые внесли значительный 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. Тагиев, Н.А. Фролова, О.И. Чепунов, Т.М. Шамба, А.И. Экимов и другие.

Нормативную и эмпирическую основу исследования составили Конституция РФ, федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, региональное законодательство, акты органов местного самоуправления и зарубежное законодательство.

Научная новизна магистерской работы заключается в авторском подходе к исследованию общественного контроля как элемента системы защиты прав и свобод человека и гражданина, основанного на результатах анализа конституционно-правовых норм и современных концепций общественного контроля.

На защиту выносятся следующие **положения и выводы, обладающие элементами научной новизны:**

1. Магистрант понимает под общественным контролем механизм наблюдения институтами гражданского общества за соблюдением законодательства субъектами публично-правовых отношений, основной целью которого является обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина.

Поскольку правозащитная функция общественного контроля заключается в сборе информации, ее анализе и реагировании на отклонения от установленных правил в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, автор аргументирует вывод о том, что общественный контроль является гарантией и формой в системе защиты прав и свобод человека и гражданина, однако как самостоятельный правозащитный механизм пока еще не сложился.

2. Магистрант в качестве ключевой цели общественного контроля предлагает закрепить защиту прав и свобод человека и гражданина. При этом важно отразить данное положение непосредственно в законодательном определении общественного контроля, которое можно сформулировать как «деятельность субъектов общественного контроля, направленная на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина посредством воздействия на объекты общественного контроля в установленном законом порядке и формах».

3. Магистрант в качестве субъектов общественного контроля выделяет следующие: граждан РФ; Общественную палату РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные палаты муниципальных образований; 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 иные субъекты, осуществляющие общественный контроль в

порядке и формах, предусмотренных действующим законодательством. При этом существенными моментами являются: 1) оставление перечня субъектов открытым; 2) включение в круг субъектов общественного контроля уровня местного самоуправления.

4. На основе проведенного исследования реализации норм, регулирующих деятельность по осуществлению общественного контроля в России, автор выделяет следующие формы общественного контроля: наблюдение, общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания, общественная инициатива.

Магистрант предлагает классифицировать формы общественного контроля: 1) по объекту воздействия (контроль за деятельностью органов публичной власти; за деятельностью физических и юридических лиц, которые осуществляют публичные функции; за деятельностью общественных и некоммерческих организаций); 2) по сфере реализации (контроль в сфере защиты политических, социально-экономических, культурных, экологических прав и свобод); по месту формирования субъекта общественного контроля (федеральные, региональные, муниципальных образований); по множественности субъектов реализации (коллективные, индивидуальные).

5. На основе анализа современного законодательства ряда зарубежных стран автором сделан вывод о возможности адаптации в современной России таких форм общественного контроля, как: коллаборации (объединение граждан для решения конкретной проблемы с использованием всех возможных ресурсов для ее разрешения); независимый гражданский аудит (группа экспертов, наделенных всеми полномочиями мониторинга и аудита любых аспектов деятельности); абrogативный референдум или гражданское вето (местный референдум по отклонению принимаемого правового акта).

Создание условий для их использования позволит, с одной стороны, повысить общественную активность, ориентируя граждан на возможность

самостоятельного эффективного решения возникающих вопросов, а с другой, – усилить степень ответственности органов власти за принимаемые решения.

Структура магистерской работы отражает логику, содержание и результаты исследования. Она состоит из введения, двух глав, заключения и 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 статьи 2 Конституции РФ, определяющей человека, его права и свободы высшей ценностью.

Конституция РФ является основополагающим нормативным актом, закрепляющим основы общественного контроля, которые более подробно раскрываются в федеральном законодательстве. В Основном законе страны установлены все необходимые юридические гарантии осуществления общественного контроля.

Имеющееся законодательство и практика осуществления рассмотренных нами форм общественного контроля, а также взаимодействие гражданского общества с органами публичной власти не исключает правоприменительных и теоретико-правовых проблем в данной сфере. Для законодательства РФ характерно: неточное и нечеткое регулирование порядка реализации всех форм общественного контроля; отсутствие механизма учета результатов общественного контроля, а также положения об ответственности органов власти в случае, когда они отказываются учитывать мнение субъектов общественного контроля.

Глава 2 посвящена зарубежному опыту правового регулирования общественного контроля. Как показывает мировая практика реализации

общественного контроля в зарубежных государствах имеются более масштабные теоретические, правовые, культурные и исторические основания его осуществления. Впервые изучение данного института, разработка идей, концепций, положений происходило за рубежом.

Представляется актуальным проанализировать зарубежный опыт осуществления общественного контроля, определить особенности его реализации в зависимости от различных условий (политических, социальных, экономических), а также рассмотреть возможность применения институтов общественного контроля других стран в нашем государстве. Изучением общественного контроля занимались также и ученые стран СНГ, где он получил свое дальнейшее развитие.

В США распространен институт гражданского контроля за деятельностью государства, который осуществляется различными общественными организациями и средствами массовой информации. Впервые гражданское наблюдение было установлено за деятельностью полиции. Можно выделить следующие модели гражданского наблюдения за деятельностью полиции: гражданский наблюдательный совет; гражданское наблюдение; гражданско-полицейский апелляционный совет; независимый гражданский аудит. Проявлениями общественного контроля в США являются: волонтерская деятельность, а также коллаборация, представляющая собой объединение граждан, которые действуют совместно для достижения конкретной цели, используя при этом все имеющиеся инструменты (информацию, технологии и т.д.). Граждане вправе самостоятельно осуществлять организацию волонтерских проектов, которые поддерживаются правительственными грантами и Интернет-платформами.

Как известно, общественный контроль осуществляется в различных формах, для Европейского союза (далее ЕС) характерны следующие формы указанного института: работа с запросами граждан; общественные консультации; форумы; интерактивный диалог через социальные сети. Рассмотрим более подробно каждую из них. Во многих странах широко

используются публичные гражданские акции, которые проводятся в виде собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований, забастовок, бойкотов и иных форм. Особое значение имеет институт отзыва и отстранения от должности должностных лиц и роспуска органа публичной власти.

На основе анализа современного законодательства ряда зарубежных стран мы приходим к выводу о возможности адаптации в современной России таких форм общественного контроля, как: коллаборации (объединение граждан для решения конкретной проблемы с использованием всех возможных ресурсов для ее разрешения); независимый гражданский аудит (группа экспертов, наделенных всеми полномочиями мониторинга и аудита любых аспектов деятельности); абrogативный референдум или гражданское вето (местный референдум по отклонению принимаемого правового акта).

Создание условий для их использования позволит, с одной стороны, повысить общественную активность, ориентируя граждан на возможность самостоятельного эффективного решения возникающих вопросов, а с другой, – усилить степень ответственности органов власти за принимаемые решения.

Несмотря на это, наличие отлаженных, четких правозащитных механизмов в рамках осуществления общественного контроля скорее исключение, чем правило. Именно поэтому, требуется их дальнейшее совершенствование, включая законодательное.

Заключение

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 видно из анализа сформировавшейся в современной России государственной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, ее представляют различные институты: суды, органы прокуратуры, органы внутренних дел, институт уполномоченного по правам человека и др. Однако в последнее время в правозащитном механизме все больше значение приобретают негосударственные, общественные институты.

Без участия гражданского общества система защиты прав человека является нецелостной, односторонней. Институт общественного контроля, который весьма прочен в правозащитной системе, в частности в сфере защиты прав и свобод отдельных категорий граждан, как представляется, занимает в ней значительное место, и представляется, что этот ресурс следует использовать гораздо шире.

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 показывает то, что без инициативы и заинтересованного участия гражданского общества невозможно осуществлять общественный контроль.

К основным субъектам осуществления общественного контроля в сфере защиты прав человека можно отнести, в частности:

- 1) граждан Российской Федерации;
- 2) общественные палаты РФ;
- 3) общественные советы при федеральных, региональных, муниципальных органах власти;
- 4) общественные наблюдательные комиссии;
- 5) общественные средства массовой информации;
- 6) общественные объединения;
- 7) негосударственные правозащитные организации, а также инициативные группы и другие.

В настоящее время в России сформировано многообразие основных форм общественного контроля, к которым относятся:

- 1) наблюдение;
- 2) общественный мониторинг;
- 3) общественную проверку;
- 4) общественную экспертизу;
- 5) общественные обсуждения;
- 6) общественные (публичные) слушания;
- 7) общественную инициативу.

Между тем отсутствует достаточная правовая база для полноценного функционирования общественного контроля. Современное состояние внутригосударственного правового регулирования общественного контроля в правозащитной системе требует совершенствования и дальнейшего развития.

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.

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. С учетом сказанного важнейшей задачей становится дальнейшее совершенствование реализации правозащитных функций общественного контроля.

Учитывая опыт зарубежных государств, следовало бы адаптировать в российском правозащитном механизме дополнительные меры ответственности за отсутствие либо ненадлежащее реагирование на результаты общественного контроля. 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.