
ПРАВА

УДК: 342.571

В.В. Гончаров

канд. юрид. наук, исполнительный директор Юридической консалтинговой корпорации
«Ассоциация независимых правозащитников» (г. Краснодар)
e-mail: niipgergo2009@mail.ru

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ, СВЯЗАННЫХ С ОПРЕДЕЛЕНИЕМ ПРИНЦИПОВ, ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дается авторское определение понятия общественного контроля в России. В процессе организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации возникают многочисленные проблемы, которые препятствуют его эффективному функционированию. Наиболее важными из них являются проблемы определения пределов общественного контроля, в частности полноты наполнения содержания данного вида деятельности (в том числе его принципов, целей и задач). Проанализирован перечень принципов, целей и задач общественного контроля в России, обоснована необходимость внесения ряда изменений в действующее законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы общественного контроля. Данные изменения позволяют усовершенствовать законодательную базу общественного контроля, превратив его в действенный инструмент по искоренению причин и условий, способствующих нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Введение

Статья посвящена исследованию проблем, возникающих с определением принципов, целей и задач общественного контроля в Российской Федерации. Цель исследования – выявить основные проблемы, связанные с определением принципов, целей и задач общественного контроля в Российской Федерации, обосновав пути их разрешения, для того чтобы обеспечить оптимальную организацию и функционирование данного института гражданского общества.

Задачи исследования:

- 1) дать определение общественного контроля в Российской Федерации;
- 2) обосновать, что наиболее важными проблемами, возникающими в процессе организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации, являются проблемы определения пределов общественного контроля, в частности, полноты содержания данного вида деятельности (в том числе его принципов, целей и задач);
- 3) дать анализ принципам, целям и задачам общественного контроля в Российской Федерации, обосновав их оптимальный перечень;
- 4) обосновать изменения и дополнения в действующее законодательство, которые необходимо принять для разрешения проблем, возникающих с определением принципов, целей и задач общественного контроля в Российской Федерации.

Представляется, что под общественным контролем в Российской Федерации следует понимать совокупность облеченных в правовую форму принципов, норм и общественных институтов, представляющих собой объединения граждан, массовая и добровольная деятельность которых направлена на осуществление контроля за формированием и функционированием органов государственной власти и местного самоуправления, а также за деятельностью уполномоченных юридических и физических лиц, которые наделены действующим законодательством определенным набором властных полномочий, осуществляемых ими самостоятельно, либо совместно с органами государственной власти и местного самоуправления, либо от их имени и (или) по их поруче-

нию в целях обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, формирования и функционирования органов публичной власти в соответствии с действующим законодательством и недопущения присвоения власти или её узурпации отдельными органами власти и их должностными лицами.

В процессе организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации возникают многочисленные проблемы, которые препятствуют эффективно-му функционированию данного института гражданского общества, без разрешения которых невозможна реализация конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении государственными делами.

Наиболее важными из них являются проблемы определения пределов общественного контроля, под которыми стоит понимать:

- 1) пространственные и временные границы его организации и осуществления;
- 2) идеал, к которому необходимо стремиться при его реализации;
- 3) максимальный охват и мыслимую полноту его содержания;
- 4) крайнюю и высшую ступень реализации данного вида деятельности с позиций её легальности и легитимности.

Значительной проблемой, возникающей при организации и осуществлении общественного контроля в Российской Федерации, является определение полноты наполнения содержания данного вида деятельности (в том числе его принципов, целей и задач). Так, анализируя систему принципов общественного контроля, закрепленных в федеральном законодательстве, в частности в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», ряд авторов считают их количество недостаточным для оптимальной организации данного института гражданского общества. Например, О.А. Околеснова отмечает: «В случае если те или иные особенности общественных отношений не предусмотрены базовым законом, приведенные принципы служат направлениями для формирования последующей нормативной правовой базы. Кроме того, они являются ориентиром при применении права по аналогии» [1, с. 110]. Это обстоятельство особенно актуально в силу того, что сам институт общественного контроля в Российской Федерации сравнительно молодой и нормативно-правовая база его регулирования ещё только формируется, особенно на региональном и муниципальном уровнях. Отсутствие же детально сформулированной и сбалансированной системы принципов организации и функционирования данного вида деятельности затрудняет построение единого правового поля общественного контроля в стране. В этой связи Е.В. Бердникова делает вывод о необходимости расширения перечня общеправовых принципов общественного контроля, а также предлагает внесение изменений в действующее законодательство в части корректировки и уточнения регламентации межотраслевых и отраслевых правовых принципов общественной контрольной деятельности [2, с. 12].

С данным предложением следует согласиться, так как перечень принципов общественного контроля, закрепленный законодателем, представляется неполным и в него можно включить, например, принцип этики и профессионализма представителей органов общественного контроля, под которым следует понимать необходимость: а) соблюдения членами общественных палат федерального, регионального и муниципального уровней, представителями иных субъектов общественного контроля правил этического должностования, разрабатываемых как в рамках союзов и ассоциаций субъектов общественного контроля, так и общественными палатами и советами всех уровней; б) постоянного роста профессионализма представителей субъектов общественного контроля. В пользу включения данного принципа, в частности, в ст. 6 вышеназванного Федерального закона говорит практика организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат и советов на уровне субъектов России

и муниципальных образований, которыми разработаны и приняты многочисленные кодексы этики. В частности, Кодекс этики членов Общественной палаты Российской Федерации, принятый 14.04.2006, устанавливает обязательные для каждого члена Общественной палаты правила поведения при осуществлении им своих полномочий, основанных на морально-нравственных нормах, уважении к обществу и к своим коллегам [3].

Другим важным дополнением в перечень принципов общественного контроля может стать принцип коллегиальности в деятельности субъектов общественного контроля, который подразумевает организацию и осуществление данного вида деятельности на коллективных началах. Этот принцип подтверждается тем, что подавляющее число субъектов общественного контроля являются коллективными органами, решения в которых принимаются большинством голосов (например, в Общественной палате Российской Федерации, общественных палатах и советах субъектов России и муниципальных образований).

В число принципов общественного контроля следует включить принцип народовластия. Это позволит изменить сложившийся вектор в организации органов общественного контроля, согласно которому основная роль в их формировании принадлежит не народу непосредственно, а тем или иным органам государственной власти и местного самоуправления (в силу этого происходит выхолащивание общественной природы данного вида деятельности, и он превращается в модифицированную разновидность внутригосударственного контроля). Включение народовластия в систему принципов общественного контроля создаст правовую основу для изменения процедуры формирования органов общественного контроля, при которой они будут избираться непосредственно населением. Тогда органы общественного контроля получат реальную независимость от негативного воздействия органов государственной власти и местного самоуправления, деятельность которых они и призваны контролировать.

Однако предложения некоторых авторов по дополнению системы принципов общественного контроля представляются спорными и необоснованными. Так, по мнению М.А. Килессо, система принципов общественного контроля должна быть дополнена принципом безвозмездности общественного контроля [4, с. 24]. М.А. Килессо считает, что представители органов общественного контроля (как общественных палат того или иного уровня, так и иных субъектов общественного контроля) должны осуществлять свою деятельность безвозмездно, не получая никаких денежных средств от общества или государства. Но при данном подходе это будет означать, что представители субъектов общественного контроля должны заниматься данной деятельностью в свободное от основной работы время либо эта деятельность будет доступна не всем категориям граждан, а, например, пенсионерам либо финансово обеспеченным людям. Действующее законодательство, напротив, обоснованно закрепило гарантии деятельности представителей субъектов общественного контроля. Например, в ст. 13 Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» закреплены гарантии деятельности членов Общественной палаты: они освобождаются работодателем от выполнения трудовых обязанностей по основному месту работы с сохранением за ним места работы (должности); им возмещаются расходы, связанные с осуществлением полномочий члена Общественной палаты, а также выплачивается компенсация в размере, определенном законом, иным нормативным правовым актом, за счет средств федерального бюджета [5].

Ряд авторов считают необходимым расширить пределы применения принципов общественного контроля, уже закрепленных в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Так, предлагается распространить принцип недопустимости вмешательства в сферу деятельности политических партий на другие виды общественных объединений в связи с тем, что в про-

тивном случае такое вмешательство будет противоречить самой сути общественных объединений как институтов гражданского общества [6, с. 92]. Однако представляется, что реализация данного предложения приведет к отсутствию общественного контроля за деятельностью многочисленных групп общественных объединений: общественных организаций, общественных движений, общественных фондов, общественных учреждений, органов общественной самодеятельности. Более того, некоторые исследователи предлагают изъять данный принцип из вышеназванного Федерального закона в связи с тем, что «необходимость превращения политических партий в объект общественного контроля и распространение на них соответствующих положений Федерального закона “Об основах общественного контроля в Российской Федерации” обусловлена двойственной природой политических партий, их ролью связующего звена между государством и обществом» [7, с. 13–18].

Как показала практика «цветных революций» (Грузия, Украина) и мировая в целом, именно общественные объединения (включая и политические партии) становятся основным инструментом, используемым для разрушения государственных институтов, осуществления государственных переворотов, революций и т.д. И без деятельного контроля со стороны гражданского общества за данной категорией объединения граждан невозможно обеспечить в их деятельности соблюдения законодательства, а также прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

В то же время представляются оправданными предложения ряда авторов относительно приведения принципов осуществления общественного контроля в отдельных отраслях государственного управления (обеспечение прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания) в соответствии с общими принципами общественного контроля [8, с. 42]. Это позволит, с одной стороны, выработать единый правовой подход к формированию системы принципов организации и функционирования субъектов общественного контроля в России, а с другой – обеспечить равную реализацию права граждан на осуществление общественного контроля во всех сферах государственного и муниципального управления. Это особенно актуально при осуществлении общественного контроля за правоохранительными органами [9, с. 38–42], а также деятельностью, упомянутой в п. 2 ст. 2 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Важную роль в процессе определения пределов общественного контроля играет формулирование его целей и задач. Представляется, что цели общественного контроля, предусмотренные в ч. 1 ст. 5 вышеназванного Федерального закона, закрепляют не все параметры, к которым должен стремиться данный вид деятельности. Ряд авторов справедливо полагают, что действующее законодательство в качестве основной цели общественного контроля в России закрепляет обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина [10, с. 9–13], однако игнорирует цели по предупреждению, профилактике и содействию пресечению нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественный контроль выступает также в качестве гарантии реализации конституционных принципов народовластия и участия граждан Российской Федерации в управлении государством, что также должно быть отражено при формулировании целей данного института гражданского общества. В связи с этим представляется необходимым дополнить ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» пунктами 4 и 5 следующего содержания:

«4) обеспечение профилактики, предупреждение и содействие пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных

объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

5) обеспечение реализации конституционных принципов народовластия и участия граждан Российской Федерации в управлении государством».

Перечень задач общественного контроля, сформулированный в ч. 2 ст. 5 выше-названного Федерального закона, также нуждается в дополнении – ориентированности на достижение конкретных результатов. Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию предлагает не только организовать эффективный общественный контроль, но с его помощью добиваться конкретного результата, которого ждут люди [11].

Достигнуть конкретного результата (то есть цели) общественного контроля можно лишь при обеспечении сбалансированного формулирования внутренних и внешних его задач, диалектически связанных между собой. При этом внутренние задачи непосредственно связаны с реализацией субъектами общественного контроля мероприятий, его обеспечивающих, а внешние задачи связаны с формированием и развитием правового государства и гражданского общества в целом, когда в полной мере реализуются, охраняются, защищаются и восполняются (в случае нарушения) права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. В связи с этим представляется необходимым изложить ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в следующей редакции:

«2. Задачами общественного контроля являются:

1) способствование признанию, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) повышение уровня участия граждан Российской Федерации и их объединений в государственном управлении и местном самоуправлении;

3) формирование и развитие гражданского правосознания;

4) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;

5) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;

6) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, профилактику, предупреждение и содействие пресечению их нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

7) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

8) вовлечение населения в процесс противодействия коррупции, в том числе путем формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

9) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

10) снижение рисков принятия и реализации органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений».

Заключение

Данные изменения позволят усовершенствовать законодательную базу общественного контроля, превратив его в действенный инструмент по искоренению причин и условий, способствующих нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Околеснова, О. А. Новое прочтение принципов общественного контроля в современных условиях / О. А. Околеснова // Тр. по интеллектуальной собственности. – 2015. – Т. 21, № 2. – С. 110.

2. Бердникова, Е. В. Пробелы правовой регламентации принципов общественного контроля в Российской Федерации / Е. П. Бердникова // Современ. о-во и право. – 2016. – № 2 (23). – С. 12.

3. Кодекс этики членов Общественной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс] : принят на втором пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 14 апр. 2006 г. – Режим доступа: <https://www.oprf.ru/about/1391/493>. – Дата доступа: 05.12.2018.

4. Килессо, М. А. Принципы общественного контроля над деятельностью органов местного самоуправления в России / М. А. Килессо // Пробелы в рос. законодательстве. – 2016. – № 2. – С. 24.

5. Об Общественной палате Российской Федерации : Федер. закон, 4 апр. 2005 г., № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – № 15. – Ст. 1277.

6. Нужнова, С. Л. Анализ принципов института общественного контроля как инструмента взаимодействия гражданского общества и государства / С. Л. Нужнова, М. С. Терентьева, С. С. Ключников // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 4 (71). – С. 92.

7. Общественный контроль за деятельностью политических партий – к постановке вопроса // Пробелы в рос. законодательстве. – 2016. – № 2. – С. 13–18.

8. Соколова, О. В. Принципы осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания / О. В. Соколова // Уголов.-исполн. право. – 2014. – № 2 (18). – С. 42.

9. Занина, Т. М. Общественный контроль за деятельностью полиции: понятие, задачи, принципы / Т. М. Занина, М. С. Крицкая // Административ. право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 38–42.

10. Бердникова, Е. В. Обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина как основная цель общественного контроля в России / Е. В. Бердникова // Взаимодействие институтов власти и общества в сфере защиты прав человека : материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. аспирантов, преподавателей, практ. работников. – Саратов, 2015. – С. 9–13.

11. Путин, В. В. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию [Электронный ресурс] : послание Президента Рос. Федерации Федер. Собр.,

12.12.2013 г. / В. В. Путин. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_-doc_LAW_-155646. – Дата доступа: 05.12.2018.

Рукопіс паступіў у рэдакцыю 27.12.2018

Goncharov V.V. Some of the Problems Associated with Defining Principles, Goals and Objectives of Public Control in the Russian Federation

The article is devoted to the study of problems arising from the definition of principles, goals and objectives of public control in the Russian Federation. The article presents the author's definition of the concept of public control in Russia. The author notes that in the process of organization and implementation of public control in the Russian Federation there are many problems that hinder its effective functioning. The most important of them are the problems of determining the limits of public control, in particular, the completeness of the content of this type of activity (including its principles, goals and objectives). The author analyzes the list of principles, goals and objectives of public control in Russia, justifies the need to make a number of changes to the current legislation of the Russian Federation, regulating the issues of public control. In conclusion, it is emphasized that these changes will improve the legal framework of public control, turning it into an effective tool to eliminate the causes and conditions that contribute to the violation of human and civil rights and freedoms, rights and legitimate interests of public associations and other non-governmental non-profit organizations.