УДК 342.7:061.23

ОГНЕВА Е.А.

Общественная палата как правозащитный институт в системе общественного контроля современной России

В статье рассматривается деятельность Общественной палаты как правозащитного института в системе общественного контроля современной России. Дается авторское определение системы общественного контроля. Выявляются возможности и перспективы правового совершенствования деятельности Общественной палаты как правозащитного института.

Ключевые слова: Общественная палата, система общественного контроля, защита прав человека.

Одним из важных критериев стабильного функционирования российской общественно-политической системы является ответственность власти перед обществом, что обусловливает наличие действенного механизма общественного контроля за деятельностью властных структур. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации признал, что "современной России необходима широкая общественная дискуссия, причем с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение"[1].

Общественный контроль как показатель развитого гражданского общества имеет своим предназначением реализацию конституционного права граждан самостоятельно защищать свои законные права и интересы. Однако в современной российской юридической литературе пока не сложилось единого устойчивого понимания данной категории. Так, С.М. Зубарев понимает под ним "системную деятельность уполномоченных институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению соответствия функционирования государственных органов нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению"[2]. Н.Н. Кулешова предлагает определять общественный контроль как "негосударственный контроль общественных объединений и отдельных граждан (т.е. субъектов, не наделенных государственно-властными полномочиями) за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц"[3]. О.С. Забралова, исследуя особенности общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти, определяет эту категорию как "деятельность институтов гражданского общества и граждан по проверке соблюдения требований законодательных и иных нормативных правовых актов, а также устранение выявленных нарушений путем обращения как в уполномоченные государственные органы, так и к общественному мнению"[4].

Говоря о собственно юридических аспектах системы общественного контроля,

большинство ученых, как правило, выделяют понятие и признаки, его место и значение в системе общественно-политических явлений, формы и институты, их взаимосвязь, а также механизм реализации. В качестве системообразующего фактора здесь следует рассматривать, на наш взгляд, наличие общественного интереса и действие в строгом соответствии с ним. Таким образом, систему общественного контроля, по нашему мнению, можно определить как совокупность негосударственных институтов и механизмов, при помощи которых обеспечивается соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина посредством подчинения деятельности органов публичной власти и должностных лиц общественным интересам.

Исходя из указанного определения, в качестве одной из ключевых функций общественного контроля выступает защита прав человека. Как правило, она реализуется путем законодательного закрепления данной функции в качестве основной цели деятельности института (формы) общественного контроля или ее конкретизации в виде правозащитных полномочий субъекта.

В последние годы в России получила признание такая "правозащитная" форма общественного контроля, как Общественная палата. Идея создания данного института была официально представлена Президентом Российской Федерации в Послании 2004 г. Федеральному Собранию Российской Федерации. При этом следует отметить, что на тот момент во многих субъектах Российской Федерации общественные палаты уже были созданы и достаточно эффективно функционировали.

Федеральный институт был сформирован в соответствии с Законом от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации", согласно которому Общественная палата Российской Федерации призвана обеспечивать взаимодействие граждан с органами власти в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, защиты прав и свобод граждан РФ и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти[5].

Указанные цели Общественная палата может осуществлять посредством[6]:

– выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;

– проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;

– осуществления общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации;

– привлечения граждан, общественных объединений и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, и выработке по данным вопросам рекомендаций.

А.В. Назаров, подчеркивая правозащитный характер деятельности Общественной палаты, подразделяет ее деятельность на правозащитно-контрольную, правозащитно-экспертную и правозащитно-медиаторную[7]. Первое направление выражается во взаимодействии Общественной палаты с органами публичной власти, второе – в экспертно-оценочной деятельности законопроектов, третье – в поддержке Общественной палатой гражданских инициатив. Разделяя данную позицию, З.Н. Кошкина выделяет следующие детерминанты правозащитной деятельности Общественной палаты Российской Федерации: конституционно-аксиологическая (закрепление в качестве высшей ценности человека, его прав и свобод); государственно-инициативная (установка со стороны главы государства на формирование Общественной палаты Российской Федерации);

законодательно-учредительная (принятие Федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации", закрепление в нем правозащитной цели данной палаты, конкретизация ее правозащитных полномочий); концептуально-прикладная (доктринальная поддержка со стороны ученых-юристов; оценка состояния гражданского общества Общественной палатой Российской Федерации; зарубежный опыт функционирования аналогичных ей институтов)[8].

Одним из основных полномочий Общественной палаты Российской Федерации является осуществление общественного контроля за органами исполнительной власти. Формы и методы реализации данной функции Общественной палаты весьма разнообразны[9].

Так, согласно статье 20 Федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации" она наделена правом инициировать создание общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Вместе с тем порядок их образования и функционирования дополнительно регулируется и детализируется в ряде иных нормативных правовых актов. Важно отметить, что общественным советам свойственна высокая степень публичности, вовлеченности представителей общественности в деятельность органа власти, ориентация на дискуссионный характер обсуждения вопросов.

Общественная палата обладает правом проведения общественной экспертизы, предмет которой составляют нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, затрагивающие законные интересы, права и свободы граждан. При этом общественной экспертизе могут подвергаться как отдельные правовые нормы, конкретные положения законопроектов, так и нормативные правовые акты в целом. Помимо этого предметом общественной экспертизы могут стать не только нормативный правовой акт того или иного уровня, но и отраслевые программы развития, а также иная практика реализации государственной политики. Целями общественной экспертизы любого проекта нормативного правового акта являются ориентация на защиту прав человека, соблюдение действующего законодательства, соответствие общественным интересам.

Однако рекомендательный характер решений Общественной палаты Российской Федерации свидетельствует о том, что заключение по материалам общественной экспертизы положений нормативного правового акта не имеет юридической силы нормативного акта, хотя оно и обязательно для рассмотрения теми органами публичной власти, которые впоследствии правомочны принять такой акт.

Помимо этого практика свидетельствует о востребованности такого правозащитного направления в деятельности Общественной палаты, как работа с обращениями граждан, учитывая, что в 2011 году в Общественную палату Российской Федерации поступило 20 185 обращений граждан, а в 2012 году – 22 989 обращений[10], что свидетельствует о повышении доверия граждан к данному общественному институту.

Вместе с тем результаты работы Общественной палаты Российской Федерации с обращениями граждан свидетельствуют о достаточно низкой эффективности данного направления деятельности: в 82,4% случаев органы власти дают разъяснения, смысл которых сводится к тому, что, хотя и имеет место факт попадания гражданина в сложную жизненную ситуацию, в соответствии с действующим законодательством и компетенциями органа власти решить проблему гражданина не представляется возможным. В то же время в 12,6 % случаев органы власти принимают меры, которые только в 1,9 % случаев заканчиваются положительным решением проблемы гражданина. Следует отметить, что в целом органы власти лишь в редких случаях (0,8%) в ответ на обращения из Общественной палаты Российской Федерации дают формальные ответы, поясняющие, почему никакие меры по решению проблемы гражданина не приняты[11].

Несмотря на активное участие рассматриваемого нами института в общественной жизни в том виде, в котором Общественная палата РФ представлена в законе на сегодняшний день, она содержит, на наш взгляд, ряд существенных недостатков, препятствующих полноценной реализации ее правозащитного потенциала. Основными из них являются:

1) отсутствие независимости данного института, что проявляется в назначении на должность и освобождении от должности руководителя аппарата Общественной палаты Правительством РФ по представлению совета Общественной палаты;

2) отсутствие юридических полномочий императивного характера;

3) отсутствие возможности контроля за деятельностью органов прокуратуры, внутренних дел и судов;

4) отсутствие функции контроля за деятельностью высших должностных лиц;

5) невозможность избрания членами палаты представителей межрегиональных и региональных общественных объединений.

На некоторые ключевые моменты совершенствования деятельности Общественной палаты Российской Федерации обратил внимание в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин, отметив, что "она [Общественная палата] должна стать площадкой для выражения интересов различных профессиональных и социальных групп, ассоциаций и союзов. Там должно быть побольше профессионалов. Считаю, что представители этих союзов должны составлять не менее половины членов Общественной палаты, предлагаемых президентом. Такой подход будет обеспечивать баланс интересов разных социальных и профессиональных групп, полнее учитывать волнующие их проблемы" [12].

Вполне справедливой и обоснованной представляется идея о необходимости внесения подобных изменений в действующее законодательство. Так, в целях реформирования порядка формирования Общественной палаты Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 439-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об Общественной палате Российской Федерации" и статью 2 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об Общественной палате Российской Федерации"» в законодательство были внесены изменения, направленные на реализацию поручений Президента Российской Федерации. Согласно действующей редакции Федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации" (с изменениями, вступившими в силу с 1 января 2014 г.) расширен перечень субъектов, имеющих право принимать участие в деятельности Общественной палаты Российской Федерации[13]. Помимо граждан и общественных объединений, теперь в качестве субъектов в Законе закреплены профессиональные союзы, творческие союзы, объединения работодателей и их ассоциации, профессиональные объединения, а также иные некоммерческие организации, созданные для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп.

Изменения коснулись и порядка формирования Общественной палаты. Статья 8 Федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации" устанавливает, что не менее половины кандидатур, утверждаемых Президентом, а также не менее половины кандидатур, избираемых по конкурсу от общероссийских общественных объединений, должны представлять профессиональные союзы, творческие союзы, объединения работодателей и их ассоциации, профессиональные объединения, а также иные некоммерческие организации, созданные для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп[14].

Таким образом, внесенные изменения должны способствовать формированию более "профессионального" состава Общественной палаты Российской Федерации, привлечению к ее работе более широкого круга лиц, имеющих активную гражданскую позицию.

В целях повышения эффективности правозащитной деятельности Общественной палаты, а также уровня доверия населения представляется целесообразным также внести соответствующие изменения в действующее законодательство, обеспечивающие независимость Общественной палаты, по возможности исключив участие Президента в формировании Общественной палаты, а также предусмотрев, что руководитель аппарата Общественной палаты назначается на должность и освобождается от должности Председателем Общественной палаты по представлению совета Общественной палаты. Данный опыт следовало бы распространить на аналогичные региональные и местные институты.

Относительно отсутствия у Общественной палаты юридических полномочий императивного характера следует отметить, что, исходя из консультативно-совещательной природы института Общественной палаты, закрепление обязательного характера ее решений не представляется возможным. Тем не менее, на наш взгляд, органы власти обязаны принимать во внимание решения Общественной палаты, касающиеся вопросов соблюдения и защиты прав человека. Это возможно, в частности, посредством закрепления в законодательстве такого понятия, как "учет результатов общественного контроля".

Помимо этого закрепление за Общественной палатой возможности осуществления контроля за деятельностью органов прокуратуры, внутренних дел, судов и высших должностных лиц, безусловно, представляется крайне существенной мерой на пути повышения эффективности защиты прав и свобод человека.

В рамках усиления роли института Общественной палаты целесообразно, по нашему мнению, законодательно закрепить за соответствующими общественными палатами полномочия по определению персонального и количественного состава общественных советов при органах власти различных уровней. Это позволит усилить общественные начала в деятельности уже существующих общественных советов, повысить степень доверия к ним со стороны населения, а равно создать необходимые юридические предпосылки реализации данных форм общественного контроля на всех уровнях публичной власти. Данный подход также позволяет повысить статус и роль общественных палат в системе общественного контроля.

Необходимым видится расширение возможности общественной экспертизы путем закрепления за общественными палатами права проводить общественную экспертизу не только проектов нормативных правовых актов, но и действующих нормативных правовых актов и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, что позволит усилить роль общественности не только в процессе принятия решений органами публичной власти, но и в процессе их реализации, а следовательно, повысит эффективность защиты прав и свобод человека. При этом представляется важным определить правовой статус и порядок привлечения общественных экспертов и общественных экспертных организаций, а также порядок проведения и определения результатов непосредственно самой экспертной деятельности. Подобные проблемы, как показывает анализ, существуют и на региональном уровне, в созданных общественных палатах субъектов Российской Федерации. Сказанное позволяет сделать вывод о том, что на современном этапе Общественная палата РФ является не контрольным, а скорее консультативным, совещательным органом. Вероятно, в случае, если Общественная палата была бы создана российскими общественными объединениями "снизу", то, будучи независимой от органов государственной власти, она могла бы гораздо более эффективно защищать права граждан.

---

[1] См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации: http://news.kremlin.ru/news/19825

[2] Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 11–12.

[3] Кулешова Н. Н. О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 21.

[4] Забралова О. С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2012. С. 13.

[5] Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. 28.12.2013) "Об Общественной палате Российской Федерации". Ч. 1. Ст. 1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 11.04.2005. № 15. Ст. 1277; Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2013. № 30 (Часть I). Ст. 4068; Российская газета. 2013. 30 дек. № 295.

[6] Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. 28.12.2013) "Об Общественной палате Российской Федерации". Ст. 2 // Собрание законодательства Российской Федерации. 11.04.2005. № 15. Ст. 1277; Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2013. № 30 (Часть I). Ст. 4068; Российская газета. 2013. 30 дек. № 295.

[7] Назаров А.В. Правозащитная деятельность Общественной палаты Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2011.

[8] Кошкина З.Н. Общественная палата Российской Федерации как институт защиты прав и свобод граждан // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 1. С. 21–22.

[9] См., например: Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институциализации гражданского общества. М., 2010.

[10] Общественная палата Российской Федерации в 2012 году. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. С. 112.

[11] Общественная палата Российской Федерации в 2012 году. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. С. 122.

[12] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации: http://news.kremlin.ru/news/19825

[13] Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "Об Общественной палате Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 11.04.2005. № 15. Ст. 1277; Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2013. № 30 (Часть I). Ст. 4068; Российская газета. 2013. 30 дек. № 295.

[14] Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 439-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об Общественной палате Российской Федерации" и статью 2 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об Общественной палате Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 30.12.2013.