

УДК: 342.571

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка как объект общественного контроля

В.В. ГОНЧАРОВ

Настоящая статья посвящена исследованию института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка на предмет определения его роли и места в процедуре реализации такого важного института гражданского общества как общественный контроль. При этом, в работе обоснована важность и значение общественного контроля в системе юридических гарантий, обеспечивающих реализацию, соблюдение и защиту (охрану) таких важных конституционных принципов, как народовластие и участие общественности в управлении государственными делами. В ходе исследования разрешена дилемма в отношении отнесения института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка к объектам или субъектам общественного контроля: обосновано, что несмотря на наличие у данного органа государственной власти ряда признаков, общих с субъектами общественного контроля, он является не субъектом, а объектом общественного контроля. В статье использован ряд методов научного исследования, в частности, анализ, синтез, классификация, формально-логический, сравнительно-правовой, историко-правовой и т. д.

Ключевые слова: уполномоченный, Президент, Российская Федерация, права ребенка, объект, субъект, общественный контроль, народовластие, государственный суверенитет, конституционные принципы.

This article is devoted to the study of the Institute of the presidential Commissioner for children's rights to determine its role and place in the implementation of such an important institution of civil society as public control. At the same time, the importance and significance of public control in the system of legal guarantees that ensure the implementation, compliance and protection of such important constitutional principles as democracy and public participation in the management of public affairs are substantiated. The study resolves the dilemma regarding the attribution of the institution of the Commissioner for children's rights under the President of the Russian Federation to objects or subjects of public control: it is proved that despite the presence of a number of features of this public authority that are common with subjects of public control, it is not a subject, but an object of public control. A number of methods of scientific research is used, in particular, analysis, synthesis, classification, formal-logical, comparative-legal, historical-legal, etc.

Keywords: Commissioner, President, Russian Federation, rights of the child, object, subject, public control, people's power, state sovereignty, constitutional principles.

Введение. Настоящая статья посвящена исследованию роли и места института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в механизме осуществления института общественного контроля.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования институтов общественного контроля и Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

Предметом исследования выступает нормативно-правовая база в области организации и функционирования институтов общественного контроля и Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, а также источники правовой доктрины в данной области.

Основной целью исследования является выявление современных проблем, связанных с определением роли и места института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в процедуре реализации такого важного института гражданского общества, как общественный контроль, обоснование путей их разрешения для того, чтобы обеспечить оптимальную организацию и функционирование данного института гражданского общества.

В качестве задач исследования можно выделить следующие: 1) обосновать роль и значение института общественного контроля как важнейшего элемента в системе юридических гарантий, обеспечивающих реализацию, соблюдение и защиту (охрану) таких важных конституционных принципов, как народовластие и участие общественности в управлении государственными делами; 2) выявить в институте Уполномоченного при Президенте Россий-

ской Федерации по правам ребенка признаки, как являющиеся общими с субъектами, так и с объектами общественного контроля; 3) обосновать роль и место института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в процедуре реализации такого важного института гражданского общества, как общественный контроль.

Основная часть. Согласно Конституции России, единственным источником власти и носителем государственного суверенитета в стране является многонациональный народ Российской Федерации [1]. Он осуществляет свою власть как непосредственно (через институты референдума и свободных выборов), так и опосредованно (через деятельность избираемых народом органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц). Естественно, что сохранение народом своей власти и статуса носителя государственного суверенитета требует формирования, закрепления и реализации определенной системы юридических гарантий в части контроля как за органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами, так и за законностью реализации последними делегированных им народом полномочий.

Важную роль в системе юридических гарантий по реализации, охране и защите конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении делами государства играет институт общественного контроля. Данный институт гражданского общества, хотя и является сравнительно молодым в российской истории, появившись в середине 2000-х гг. с принятием Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», [2] но имеет длительную историю существования института народного контроля власти в СССР и РСФСР (как союзной республики), [3, с. 72–88] с которым имеет много общих признаков.

Процесс формирования и функционирования института общественного контроля в России сопряжен, по мнению ряда авторов, [4, с. 17–25], [5, с. 7–19], [6, с. 3–13] с многочисленными трудностями, носящими объективный и субъективный характер. Многие из этих трудностей обусловлены общими проблемами, характеризующими практически все институты гражданского общества в Российской Федерации. Слабость институтов гражданского общества в пореформенной России, в свою очередь, обусловлена и молодостью российских демократических традиций, и многовековой тяге российского народа к «сильной руке», и пренебрежительным отношением населения к необходимости неукоснительно соблюдать требования действующего законодательства. Кроме того, важную роль в ослаблении гражданского общества в России сыграл факт разрушения его традиционных институтов в связи со сменой философской, политической и правовой парадигмы развития государства после 1991 г. Огромный массив институтов гражданского общества, существовавших во времена СССР, был разрушен, либо утратил своё влияние (в частности, утратили доверие в обществе профсоюзные организации). Новые институты гражданского общества проходят сложный путь становления и обретения доверия в глазах населения. Институт общественного контроля не является в этом исключением.

Одной из значительных проблем формирования и функционирования института общественного контроля в России выступает отсутствие чёткого закрепления в действующем законодательстве понятия и исчерпывающего перечня объектов общественного контроля [7, с. 154–160], [8, с. 72–75], [9, с. 28–36]. Ситуацию усугубляет и то обстоятельство, что законодатель, хотя и принял Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», но изъял из предмета его ведения огромный пласт объектов общественного контроля (как отдельные виды деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, так и отдельные виды общественных отношений). При этом, вышеназванный Федеральный закон обусловил возможность осуществления общественного контроля в отношении данных объектов необходимостью принятия отдельных федеральных законов, [10] ни один из которых на сегодняшний день не принят. Лишь один вид деятельности, изъятый из предмета ведения Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ, – обеспечение прав человека в местах принудительного содержания – регулируется отдельным Федеральным законом 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» [11]. Однако, он был принят задолго до Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ.

В связи с этим, возможность организации и осуществления общественного контроля в отношении некоторых органов государственной власти затруднена либо невозможна. Так, практически полностью выпали из поля деятельности органов общественного контроля такие органы федеральной государственной власти, как Президент России, а также органы государственной безопасности.

Кроме того, полномочия некоторых органов государственной власти, например, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, а также уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации, достаточно схожи с полномочиями субъектов общественного контроля. В связи с этим, возникает вопрос – являются ли вышеназванные органы власти объектами общественного контроля, либо он в отношении них не осуществляется?

Действительно, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка обладает рядом полномочий, аналогичных полномочиям субъектов общественного контроля.

Так, например, предусмотренные статьёй 5 Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» задачи деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка во многом совпадают с целями и задачами общественного контроля, закреплёнными в статье 5 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [12] (в частности, касающиеся обеспечения реализации и защиты прав и свобод граждан, повышения эффективности деятельности органов власти, затрагивающей процессы реализации прав, свобод и законных интересов граждан России и т. п.).

Много общего имеют и отдельные мероприятия, проводимые субъектами общественного контроля и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. К ним можно отнести и возможность направления информационных запросов в органы государственной власти и местного самоуправления по интересующим вопросам, и возможность обращаться в суд с целью защиты прав, свобод и законных интересов граждан страны и т. д.

Представляется, что Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка является объектом общественного контроля, хотя возможность осуществления мероприятий общественного контроля в отношении его связана с многочисленными проблемами.

Во-первых, Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», устанавливая в ст. 1 правовые основы организации и осуществления общественного контроля, распространил эту возможность на деятельность любых органов публичной власти. Исключений не сделано вообще (например, даже в отношении Президента Российской Федерации).

Следовательно, возможность осуществления общественного контроля существует в отношении деятельности любых органов государственной власти с реальными или совещательными полномочиями при главе государства (включая деятельность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, который отнесен Указом Президента Российской Федерации от 01.09.2009 № 986 к должностям федеральной государственной гражданской службы в структуре администрации Президента России) [13].

Во-вторых, ст. 2 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», выводящая из предмета введения отдельные виды деятельности органов государственной власти, а также отдельные виды общественных отношений, не содержит упоминания деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Хотя, например, деятельность, связанная с содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выведена из предмета действия данного Федерального закона.

Это дает основание предположить, что общественный контроль в отношении деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка может и должен осуществляться в полном объеме.

В-третьих, анализ полномочий Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка показывает, что многие из них, несмотря на совещательный (консультативный, вспомогательный) характер деятельности данного органа государственной власти (должностного лица), непосредственно затрагивают процессы закрепления, реализации, охраны и защи-

ты прав, свобод и законных интересов детей. Следовательно, общественный контроль в отношении деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка необходим. При этом, его осуществление должно проводиться в постоянном режиме.

В-четвертых, деятельность данного органа государственной власти (должностного лица) затрагивает процессы закрепления, реализации, охраны и защиты прав, свобод и законных интересов самых незащищённых групп российского населения (детей из неблагополучных семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей). При этом, осуществление общественного контроля за деятельностью Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в отношении данных категорий детей по сути выпадает из предмета ведения Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ. А отдельный Федеральный закон, который бы регулировал организацию и осуществление общественного контроля за деятельностью, связанной с содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как уже говорилось, на сегодняшний день не принят. Более того, анализ выступлений Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации показывает, что данный орган государственной власти резко против принятия подобного Федерального закона, аргументируя свою позицию тем, что права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и так достаточно хорошо защищены фактом наличия указанного института государственной власти на федеральном и региональном уровне [14, с. 32–36].

Однако, данная позиция представляется в корне неверной, так как указанные органы государственной власти на федеральном и региональном уровне осуществляют государственный, а не общественный контроль за соблюдением законности в процессах реализации, соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Органы общественного контроля, по сути, выведены, из процессов осуществления мероприятий общественного контроля в отношении данных видов деятельности, связанных с детьми. Это создаёт серьёзные препятствия в реализации, охране и защите конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении делами государства. Все это подрывает основы конституционного строя в России, создавая угрозу существованию ее как суверенного демократического государства.

В-пятых, деятельность многочисленных совещательных, консультативных, а также иных вспомогательных органов государственной власти на федеральном и региональном уровне (к которым относится и институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка), вне всякого сомнения, должна быть предметом пристального внимания со стороны субъектов общественного контроля и в силу того, что на их содержание тратятся значительные бюджетные средства.

Разрешение выявленных выше проблем в части организации и осуществления общественного контроля за деятельностью Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка потребует разработки и принятия комплекса мероприятий, в числе которых можно выделить следующие.

Во-первых, представляется необходимым закрепить институт общественного контроля в Конституции России. Это повысит статус данного института гражданского общества, укрепив систему юридических гарантий реализации конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении делами государства. Как вариант, можно взять за основу вариант закрепления и детализации в Основном законе страны института народного контроля власти в СССР и РСФСР. Так, данный институт гражданского общества был не просто обозначен в конституциях СССР и РСФСР, но была прописана система взаимодействия органов народного контроля с органами государственного управления СССР и РСФСР. Например, конституционно были установлены пределы народного контроля власти, система его органов и мероприятий [15], [16].

Во-вторых, следует закрепить в действующем законодательстве, в частности, в федеральных законах от 21.07.2014 № 212-ФЗ, от 04.04.2005 №32-ФЗ, специфические формы, методы, а также мероприятия общественного контроля в отношении деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Это позволит представителям общественности оперативно контролировать законность его деятельности.

Либо, как вариант, эти положения можно закрепить в Федеральном законе от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации», оговорив такую возможность в ст. 2 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ.

В-третьих, положения об общественном контроле должны быть закреплены и в отношении уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации, что должно найти отражение как в Федеральном законе от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации», так и в региональных уставах и конституциях, либо региональных законах, посвящённых организации и осуществлению общественного контроля в субъектах Российской Федерации. При этом, данные законы не должны ограничиваться слепым дублированием положений федерального законодательства, а должны учитывать региональную специфику.

Заключение. Данные мероприятия создадут не только оптимальные условия для осуществления полноценного контроля за деятельностью Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка, но и в целом позволят укрепить данный институт гражданского общества как важнейшую юридическую гарантию реализации, с одной стороны, соблюдения и защиты конституционных принципов народовластия и участия представителей общества в управлении делами государства, а с другой стороны, реализации прав, свобод и законных интересов граждан страны, как идеальной ценности современного государства.

Без построения в России полноценного гражданского общества, обладающего всеми необходимыми институтами, включая институт общественного контроля, невозможно существование Российской Федерации как независимого, суверенного демократического государства. В условиях глобальных вызовов современности именно демократический характер российской государственности является основой для существования и развития России, полноценной реализации гражданами нашей страны своих прав, свобод и законных интересов.

Усилия руководства России, и, прежде всего, Президента Российской Федерации направлены на постоянное совершенствование системы юридических гарантий реализации конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении делами государства. И оптимизация общественного контроля как важнейшего института гражданского общества путем обеспечения полноценного охвата всех институтов государственного и муниципального управления, включая институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка, будет всецело способствовать данному процессу.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята 12.12.1993 на всенародном референдуме) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.gov.ru>. – Дата доступа : 01.05.2020.
2. Об Общественной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 04.04.2005, № 32-ФЗ // СЗ РФ. – 11.04.2005. – № 15. – Ст. 1277.
3. Гончаров, В.В. Использование позитивного опыта организации и осуществления народного контроля власти в СССР в процессе оптимизации общественного контроля в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ) / В.В. Гончаров // Право и политика. – 2019. – № 5. – С. 72–88.
4. Гончаров, В.В. О некоторых вопросах, связанных с правовой природой общественного контроля власти (конституционно-правовые аспекты) / В.В. Гончаров // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 8. – С. 17–25.
5. Гончаров, В.В. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации в области регулирования общественного контроля (конституционно-правовой анализ) / В.В. Гончаров // Право и политика. – 2019. – № 4. – С. 7–19.
6. Гриб, В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации / В.В. Гриб // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 11. – С. 3–13.
7. Гриб, В.В. Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля / В.В. Гриб // Юридическое образование и наука. – 2016. – № 3. – С. 154–160.
8. Гончаров В.В. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации / В.В. Гончаров, Л.И. Ковалева // Власть. – 2009. – № 1. – С. 72–75.
9. Гончаров, В.В. Формы и объекты общественного контроля в Российской Федерации: современные проблемы и пути их разрешения / В.В. Гончаров // Вестник Гродненского государственного университета им. Я. Купалы. Серия 4. Правоведение. – 2019. – Т. 9, № 1. – С. 28–36.
10. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014, № 212-ФЗ // СЗ РФ. – 28.07.2014. – № 30 (часть 1). – Ст. 4213.

11. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : Федеральный закон от 10.06.2008, № 76-ФЗ // СЗ РФ. – 16.06.2008. – № 24. – Ст. 2789.

12. Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации : Федеральный закон от 27.12.2018, № 501-ФЗ // СЗ РФ. – 31.12.2018. – № 53 (часть 1). – Ст. 8427.

13. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2009, № 986 // СЗ РФ. – 07.09.2009. – № 36. – Ст. 4312.

14. Алексеев, К.С. Общественный контроль в России: теоретико-правовой анализ : монография / К.С. Алексеев. – Новосибирск, 2020. – 204 с.

15. Конституция СССР 1977 года. – М. : Изд-во «Правда», 1977. – 48 с. (утратила силу).

16. Конституция РСФСР 1978 года. – М. : Изд-во «Правда», 1978. – 44 с. (утратила силу).

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина»

Поступила в редакцию 27.05.2020

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф.СКОРИНЫ