

Совет при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Постатейный научно-практический комментарий
к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ
«Об основах общественного контроля
в Российской Федерации»

Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора,
председателя Совета при Президенте РФ
по развитию гражданского общества
и правам человека

М.А. Федотова



Коллектив авторов

**Правовые основы общественного
контроля в Российской
Федерации. Постатейный научно-
практический комментарий
к Федеральному закону от 21
июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об
основах общественного контроля
в Российской Федерации»**

«Статут»

2016

УДК 340.132.8
ББК 67.401.061.2

Коллектив авторов

Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / Коллектив авторов — «Статут», 2016

ISBN 978-5-8354-1318-8

В постатейном научно-практическом комментарии ведущие ученые — непосредственные участники разработки Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» дают толкование содержания и смысла его статей с учетом положений новейшего законодательства. Для работников государственной власти и управления, взаимодействующих со структурами гражданского общества, сотрудников организаций некоммерческого сектора, надзорных и контрольных органов, научных работников, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов.

УДК 340.132.8
ББК 67.401.061.2

ISBN 978-5-8354-1318-8

© Коллектив авторов, 2016
© Статут, 2016

Содержание

Предисловие	5
Условные сокращения	11
Глава 1. Общие положения	13
Статья 1. Предмет регулирования настоящего федерального закона	14
Статья 2. Правовая основа общественного контроля	19
Конец ознакомительного фрагмента.	22

Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

Предисловие

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» во многих отношениях является уникальным.

Предмет его правового регулирования редко привлекал внимание законодателей других стран. Впрочем, и в законодательстве, и в общественной практике многих стран уже не одно десятилетие большое внимание уделяется различным формам и видам контроля за деятельностью государственных органов и публично-правовых учреждений со стороны гражданского общества и его структур. Как справедливо отмечает профессор Ю.А. Тихомиров, «собственно гражданское общество, основанное на равенстве прав граждан и их публичном приоритете, является производителем материальных и духовных благ и призвано заботиться о безопасности всех и каждого, решать общественные вопросы и контролировать государственные институты»¹. В частности, в ряде стран широкое развитие получили институты общественного контроля за соблюдением прав человека в учреждениях пенитенциарной системы, в психиатрических лечебницах, в детских приютах и т.п. Весьма распространенной практикой стало проведение общественных обсуждений и публичных слушаний на общенациональном, региональном и местном уровне. В ряде стран укоренился институт судебных наблюдателей, когда представители общественности посещают открытые судебные заседания, контролируя отдельные аспекты доступности правосудия (например, для людей с ограниченными возможностями здоровья).

Тем не менее комплексный законодательный акт, закладывающий основы правового регулирования общественных отношений в сфере общественного контроля, в зарубежных странах, как правило, отсутствует. Это объясняется помимо прочего сложностью юридического определения гражданского общества, его структур и институтов. «Как можно определить природу института гражданского общества? – задает вопрос профессор Ю.А. Тихомиров. – Это обусловленный конституционными принципами народовластия и приоритета прав и свобод человека и гражданина структурно-правовой способ легального самовыражения и социализации личности; способ непосредственного выражения мнений, предложений, позиций граждан по вопросам общественной жизни; способ прямого участия в принятии социально значимых решений. Все грани этого способа в той или иной мере опосредованы правом:

¹ Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10.

признаны, урегулированы, защищены, поддержаны»². Впрочем, нельзя не отметить, что отождествление «института» со «способом» в юридической науке достаточно спорно.

Напротив, в истории отечественного законодательства был опыт нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере негосударственного контроля. Так, Закон СССР от 9 декабря 1965 г. «Об органах народного контроля в СССР» предусматривал широко разветвленную и вертикально интегрированную общенациональную систему органов народного контроля, включающую Комитет народного контроля СССР, комитеты народного контроля союзных и автономных республик, краевые, областные, городские и районные комитеты народного контроля, «а также группы и посты народного контроля при сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся, на предприятиях, в колхозах, учреждениях, организациях и воинских частях»³. В дальнейшем на смену этому нормативно-правовому акту пришел Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР»⁴ и, наконец, Закон СССР от 16 мая 1991 г. «О Контрольной палате СССР»⁵.

Правда, система органов народного контроля в СССР не может считаться аналогом реального института общественного контроля, поскольку она была не формой институционализации одной из функций гражданского общества, а лишь одним из воплощений слияния КПСС с Советским государством. Об этом наглядно свидетельствует, в частности, ст. 1 Закона СССР «Об органах народного контроля в СССР»: «Преобразовать органы партийно-государственного контроля в органы Народного контроля». На деле это означало, что народный контроль является общественным только по названию. Лишь на низовом уровне, на предприятиях и в учреждениях, группы народного контроля имели сравнительно общественный характер, оставаясь при этом под постоянным контролем со стороны партийных и государственных структур.

В этом плане к структуре органов народного контроля в СССР вполне применима правовая позиция КС РФ, согласно которой «в стране в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров, объединенных в политбюро ЦК КПСС по главе с генеральным секретарем ЦК КПСС. ...Лишь на уровне первичных организаций КПСС имела черты общественного объединения, хотя производственный принцип формирования этих организаций ставил членов КПСС в зависимость от их руководства, тесно связанного с администрацией»⁶.

Само создание института народного контроля в Советском государстве было не просто преобразованием уже существовавшего с 1962 по 1965 г. партийно-государственного контроля, а попыткой найти за пределами стандартного набора буржуазных демократических институциональных правовых механизмов обеспечения эффективности социального управления какой-либо промежуточный, как бы демократический по форме, но в то же время советский по сути, *гибридный институт*, который бы позволил получить «западный» результат, но без смены советской управленческой парадигмы. Поэтому на смену партийно-государственному контролю пришел контроль народный, в названии которого была подчеркнута тесная близость народа с деятельностью по контролю за реализацией управленческих решений в

² Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10.

³ Ведомости ВС СССР. 1965. № 49. Ст. 718.

⁴ Свод законов СССР. 1990. Т. 1. С. 329.

⁵ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 23. Ст. 649.

⁶ Постановление КС РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. № 90 «Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 11. Ст. 400.

СССР⁷. Попытка эта была вынужденной, вызванной необходимостью поиска выхода из ситуации системной неэффективности контрольных механизмов.

Механизм общественного контроля, сформировавшийся – в значительной степени стихийно – после распада советской системы, характеризовался гораздо меньшей структурированностью, отсутствием формализации и нормативной регламентации, нерегулярностью осуществления, ограниченностью сфер приложения⁸. В тот период функции общественного контроля брали на себя прежде всего правозащитные организации (например, комитеты солдатских матерей) и экологические движения, а также общества потребителей. Лишь с появлением Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» некоторые из перечисленных выше характерных черт общественного контроля постепенно стали уходить в прошлое.

Для эффективного функционирования системы общественного контроля недостаточно создать даже идеальную нормативно-правовую базу. Прежде всего необходимы наличие развитого гражданского общества, взаимное доверие между ним и государством, высокий уровень правосознания и политической культуры граждан. Вместе с тем, как справедливо отмечается в научной литературе, «в настоящее время в России отсутствуют устойчивые традиции взаимоотношений индивида и власти, общества и государства. В условиях, когда гражданское общество неразвито, недостаточно структурировано, практически отсутствуют дееспособные субъекты, которым под силу осуществить контролирующую функцию. Кроме того, необходимо принимать во внимание и особенности российского менталитета (своеобразное понимание свободы, роли права в жизни общества и традиционно сложившееся отношение к государству)»⁹.

Уникальность Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» состоит также в том, что он рождался непосредственно в структурах гражданского общества, а не готовился какими-либо парламентскими партиями, депутатами или Правительством РФ. Впервые концепция законопроекта была представлена в г. Нальчике 5 июля 2011 г. на заседании Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (далее – СПЧ), проходившем под председательством Президента РФ Д.А. Медведева.

Представляя концепцию будущего закона, председатель СПЧ М.А. Федотов отметил, что для активизации гражданского общества «очень важно дать ему место для подвига, то есть создать место, где общественная активность может проявиться максимально полезным образом. И такой сферой гражданской активности мы предлагаем сделать гражданский контроль. Концепция федерального закона об общественном или гражданском контроле нами разработана. Я Вам ее с удовольствием передам. Она еще является предметом наших внутренних дискуссий. Но мы полагаем, что такой закон может стать структурообразующим ядром новой отрасли российского законодательства – законодательства о гражданском контроле. И тогда и Закон об Общественной палате, и Закон об общественных наблюдательных комиссиях в системе ФСИН, и указы об общественных советах в системе МВД, в федеральных органах исполнительной власти – все это получит единую правовую базу».

Тогда же были озвучены некоторые принципы, на которых предлагалось строить будущий закон: «Во-первых, самостоятельность общественных объединений, участвующих в осуществлении гражданского контроля, чтобы предотвратить случаи, когда под видом гражданского контроля будут создаваться такие муляжи. И у местных властей будет впечатление, что они

⁷ См.: Цабрия Д.Д. Народный контроль в СССР. М., 1981. С. 15–16.

⁸ См.: Федоров В.В. Общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы как форма взаимодействия гражданского общества с государством: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006.

⁹ О полномочиях и общественном контроле в системе местного самоуправления: Коллективная монография. М.: Общественная палата РФ; Печатай-Просто, 2016. С. 46.

создали свое удобное карманное гражданское общество, а на самом деле они получают муляж, а неудобное гражданское общество найдет другие пути реализации своих интересов. Второй принцип – самостоятельность органов гражданского контроля, всеохватность гражданского контроля, всеобщность гражданского контроля, гласность, обязательность гражданского контроля, многообразие форм и, наконец, признание органов гражданского контроля законными представителями неопределенного круга лиц, выступающих в защиту общественных интересов. Введение в российское право универсального института защиты общественного интереса позволит вооружить граждан прямым и легитимным инструментом влияния на власть»¹⁰.

Следующим шагом в создании комментируемого Закона стал указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции». В этом документе говорилось: «Предложить Общественной палате Российской Федерации, Торгово-промышленной палате Российской Федерации, Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», политическим партиям, саморегулируемым организациям, общественным организациям, объединяющим промышленников и предпринимателей:

а) в целях формирования целостной системы общественного контроля разработать проект федерального закона об общественном контроле, в котором определить полномочия институтов гражданского общества по осуществлению общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, и представить его председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции...»¹¹. В Послании Федеральному Собранию РФ на 2013 г. Президент РФ В.В. Путин подчеркнул: «Прошу Общественную палату, Совет по правам человека, другие общественные и правозащитные организации активно включиться в подготовку проекта закона «Об общественном контроле»»¹².

Фактически вся работа по созданию законопроекта велась в рамках СПЧ. В ней на постоянной основе участвовали члены СПЧ М.А. Большакова, И.Е. Дискин, Б.Е. Кравченко, Я.В. Лантратова, Е.Л. Николаева, М.Ф. Полякова, Е.А. Тополева-Солдунова, С.А. Цыпленков, Г.Д. Чмыхов, В.П. Шапошников, члены Общественной палаты РФ В.В. Гриб, М.В. Островский, представители различных правозащитных организаций В.М. Гефтер, А.А. Гончаров, А.Г. Дудникова, А.С. Карпов, С.В. Колесников, Н.Ю. Чернышева, известные правоведы А.С. Автономов, Е.А. Абросимова, А.Г. Дейнеко, Д.И. Милославская, О.А. Околеснова, А.А. Тедеев, Н.Л. Хананашвили и др.

Текст законопроекта обсуждался в рамках выездных заседаний СПЧ в г. Санкт-Петербурге и Калининграде, в ходе слушаний в Общественной палате РФ с участием «Открытого правительства» и др.¹³ В конечном счете проект закона был передан главе государства 4 сентября 2013 г. в ходе заседания СПЧ. В результате в перечне поручений главы государства по итогам этой встречи появился такой пункт: «Подготовить для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Срок – 1 марта 2014 г. Ответственные: Володин В.В., Брычёва Л.И., Федотов М.А.»¹⁴.

¹⁰ Информация доступна на официальном сайте Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека по ссылке: <http://president-sovet.ru/events/meetings/read/5/>.

¹¹ СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.

¹² РГ. 2013. 13 дек. № 282.

¹³ Информация доступна на официальном сайте СПЧ по ссылке: <http://president-sovet.ru/events/field/read/5/>.

¹⁴ Информация доступна на официальном сайте СПЧ по ссылке: <http://president-sovet.ru/documents/read/193/>.

Весной 2014 г. в Государственно-правовом управлении Президента РФ на основе проекта, подготовленного СПЧ, сформировался окончательный текст законопроекта, который главе государства предстояло внести в нижнюю палату парламента. Именно на этом этапе из проекта исчезли многие принципиально важные положения: потерялась связь общественного контроля с конституционным правом граждан на участие в управлении делами государства, выпало ключевое понятие защиты общественных интересов, из числа субъектов общественного контроля были исключены граждане и их объединения, пропала глава об электронном ресурсном центре общественного контроля и т.д. В то же время концептуальную основу законопроекта удалось сохранить, в значительной степени предотвратив его превращение в набор красивых деклараций, не имеющих правового значения, каким в свое время стал, например, Закон СССР от 17 июня 1983 г. «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями»¹⁵.

Настоящий постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» имеет целью прежде всего помочь формированию позитивной и единообразной правоприменительной практики. В то же время авторы комментария, среди которых большинство принимали активное участие в создании комментируемого Закона, ставили перед собой и иную задачу – заложить основы теории правового регулирования общественного контроля, предложить доктрину права общественного контроля.

Поскольку в настоящее время мы наблюдаем формирование новой отрасли законодательства, посвященной общественному контролю, постольку логично попытаться определить ее место в российской правовой системе. Примечательно, что существующие официальные классификации правовых актов никак не учитывают объективный факт существования комплексного правового регулирования в сфере организации и осуществления общественного контроля. В частности, в ранее действовавшем Общеправовом классификаторе отраслей законодательства, утвержденном Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2171, общественный контроль упоминался, но только вместе с производственным контролем и только как разновидность экологического контроля (позиция 240.110.020)¹⁶. В пришедшем ему на смену Классификаторе правовых актов, утвержденном Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511¹⁷, вообще не нашлось места для общественного контроля, а контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания можно гипотетически рассматривать лишь в качестве составного элемента позиции 170.030.030 «Учреждения и органы, исполняющие наказания, и контроль за их деятельностью».

В связи с этим представляется целесообразным дополнить Классификатор правовых актов отдельным подразделом «Общественный контроль», расположив его в разд. 010.000.000 «Конституционный строй» после подразд. 010.170.000 «Общественные и религиозные объединения». В данном подразделе вполне логично смотрелись бы следующие позиции: 010.180.010 «Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты и общественные советы»; 010.180.020 «Общественный контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания»; 010.180.030 «Организация и осуществление общественного контроля в отдельных сферах» и т.п.

На повестку дня выходит и вопрос становления правового регулирования в сфере организации и осуществления общественного контроля в качестве комплексной отрасли (подотрасли) права, правовой науки и учебной дисциплины, причем если признать данную совокупность правовых норм подотраслью права, то неминуемо возникают трудности с отнесением ее

¹⁵ Ведомости ВС СССР. 1983. № 25. Ст. 382.

¹⁶ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 119.

¹⁷ СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

к той или иной из существующих отраслей права: комплексный характер правового регулирования в данной сфере не позволяет, на наш взгляд, однозначно отнести ее ни к конституционному, ни к административному праву, ни к какой-либо иной отрасли права.

**Данный научно-практический комментарий
подготовлен авторским коллективом в составе:**

Елена Антоновна Абросимова, докт. юрид. наук, проф., зав. кафедрой коммерческого права и основ правоведения МГУ имени М.В. Ломоносова, эксперт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, член координационного совета при Председателе Совета Федерации РФ – комментарий к ст. 15;

Владислав Валерьевич Гриб, докт. юрид. наук, проф., зав. кафедрой гражданского общества МГИМО МИД России, вице-президент Федеральной палаты адвокатов РФ, член Общественной палаты РФ, член общественных советов при ФСБ России, ФСИН России, МВД России и Министерстве юстиции РФ – комментарии к ст. 12–14;

Алексей Геннадьевич Дейнеко, канд. юрид. наук, консультант департамента по обеспечению деятельности советников Президента РФ Секретариата Руководителя Администрации Президента РФ, и.о. зав. кафедрой публично-правовых дисциплин Московского государственного университета дизайна и технологий – комментарии к ст. 9–11, 19, 27;

Альбина Викторовна Моргун, канд. юрид. наук, научный сотрудник научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности» НИУ «Высшая школа экономики», советник отдела протокольного обеспечения Аппарата Общественной палаты РФ – комментарии к ст. 5, 17;

Ольга Алексеевна Околёсова, канд. юрид. наук, научный сотрудник научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности» НИУ «Высшая школа экономики», аналитик Некоммерческого фонда «Аналитический центр «Форум»» – комментарии к ст. 6–8, 26;

Астамур Анатольевич Тедеев, докт. юрид. наук, заместитель директора научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности» НИУ «Высшая школа экономики», член Общественного совета при Рособорнадзоре – комментарии к ст. 20, 21 (совместно с М.А. Федотовым), 22, 23;

Михаил Александрович Федотов, докт. юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, советник Президента РФ, председатель Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, директор научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности» НИУ «Высшая школа экономики» – предисловие и комментарии к ст. 1–4, 21 (совместно с А.А. Тедеевым);

Илья Георгиевич Шаблинский, докт. юрид. наук, проф., заместитель зав. кафедрой конституционного и административного права факультета права и ведущий научный сотрудник научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности» НИУ «Высшая школа экономики», член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека – комментарии к ст. 16, 18, 24, 25.

Нормативные правовые акты, используемые в настоящем комментарии, приведены по состоянию не ранее **1 ноября 2016 г.**

Издание настоящего постатейного научно-практического комментария осуществлено в рамках программы «Библиотечка гражданского общества», реализуемой Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, при содействии издательства «Статут».

Условные сокращения

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ¹⁸ (ред. от 30 декабря 2015 г.).

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ¹⁹ (ред. от 30 декабря 2015 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2016 г.).

ЗоСМИ – Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124-Г²⁰ (ред. от 30 декабря 2015 г.).

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ²¹ (ред. от 30 декабря 2015 г.).

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ²² (ред. от 30 декабря 2015 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 15 января 2016 г.).

Конституция РФ – Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ)²³.

НКО – некоммерческая организация.

ННКО – негосударственная некоммерческая организация.

ОНК – общественная наблюдательная комиссия.

ОП РФ – Общественная палата Российской Федерации.

Постановление № 481 – постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» (ред. от 6 июня 2013 г.)²⁴.

СПЧ – Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

Указ № 842 – указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам»²⁵.

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ²⁶ (ред. от 30 декабря 2015 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 10 января 2016 г.).

¹⁸ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁹ СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

²⁰ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

²¹ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

²² СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

²³ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

²⁴ СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3322.

²⁵ СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

²⁶ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

ФЗОГИППУР – Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁷ (ред. от 3 ноября 2015 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2016 г.).

ФЗОКМПС – Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»²⁸ (ред. от 28 ноября 2015 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2016 г.).

ФЗоНКО – Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»²⁹ (ред. от 30 декабря 2015 г.).

ФЗООК – Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

ФЗоОП – Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»³⁰ (ред. от 28 ноября 2015 г.).

ФЗоП – Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³¹ (ред. от 13 июля 2015 г., с изм. от 14 декабря 2015 г.).

ФЗоПК – Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³² (ред. от 28 ноября 2015 г.).

ФЗоПРОГ – Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³³ (ред. от 3 ноября 2015 г.).

21 июля 2014 г.

№ 212-ФЗ

Российская федерация

Федеральный закон «ОБ ОСНОВАХ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ »

*Принят
Государственной Думой
4 июля 2014 г.
Одобен
Советом Федерации
9 июля 2014 г.*

²⁷ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

²⁸ СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

²⁹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

³⁰ СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

³¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³² СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

³³ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Глава 1. Общие положения

Характеризуя в целом структуру комментируемого Закона, следует отметить строгую логическую последовательность в расположении правовых норм в тексте данного нормативного правового акта. ФЗООК открывается главой, содержащей общие положения. Далее следует глава, описывающая статус субъектов общественного контроля. Попутно раскрываются отдельные стороны возникающих правоотношений. Третья глава посвящена формам общественного контроля, т.е. тем организационно-правовым формам, в которых организуется и осуществляется общественный контроль его субъектами. Наконец, заключительная глава ФЗООК касается вопросов ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле.

Следует отметить, что подобное расположение нормативного материала могло бы рассматриваться как фактическое деление Закона на общую и особенную части. Однако расположение некоторых статей препятствует подобному выводу. Так, статьи, устанавливающие перечень субъектов общественного контроля, их права и обязанности, несмотря на сугубо общий характер содержащихся в них норм, размещены законодателем не в первой, а во второй главе ФЗООК наряду со статьями, определяющими правовой статус отдельных субъектов общественного контроля. Аналогичным образом статья, перечисляющая формы общественного контроля, оказалась в третьей главе вместе со статьями, касающимися отдельных форм. Иными словами, смешение общих и специальных норм здесь налицо.

Первая глава комментируемого Закона содержит нормы, составляющие его концептуальную основу. Ее условно можно разделить на несколько самостоятельных фрагментов. Первый фрагмент определяет место ФЗООК в общей системе российского законодательства. Законодатель традиционно начинает с предмета правового регулирования (ст. 1) и структуры законодательства в данной сфере (ст. 2). Ставя на третье место статью о праве граждан на участие в осуществлении общественного контроля (ст. 3), законодатель подчеркивает отнесение ФЗООК к законодательству о конституционном строе, хотя текстуально и не связывает его с конституционным правом граждан на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ).

Второй фрагмент гл. 1 раскрывает понятие общественного контроля не только через его формальное определение (ст. 4), но и через цели, задачи (ст. 5) и принципы (ст. 6) общественного контроля.

Наконец, третий фрагмент гл. 1 содержит нормы, касающиеся исключительно информационно-правового обеспечения общественного контроля (ст. 7 и 8).

Статья 1. Предмет регулирования настоящего федерального закона

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

1. Традиции законотворчества, установившиеся в Российской Федерации в последние два десятилетия, предполагают обязательное наличие в начальных статьях федерального закона нормы, определяющей предмет правового регулирования данного нормативно-правового акта. В некоторых законах³⁴ предмет правового регулирования именуется сферой действия, однако суть от этого не меняется.

Под предметом правового регулирования в юриспруденции традиционно понимается обособленная совокупность общественных отношений, складывающихся в той иной сфере и на регулирование которых нацелен данный нормативно-правовой акт³⁵. Именно специфика общественных отношений, складывающихся в различных сферах жизни общества, предопределяет различие предметов их правового регулирования. От того, насколько примененная законодателем модель правового регулирования соответствует специфике регулируемых общественных отношений, зависит в конечном счете эффективность нормативно-правового акта.

В данном случае законодатель не указывает, на регулирование каких общественных отношений нацелен данный Закон, а следовательно, содержание комментируемой ст. 1 не соответствует, строго говоря, ее названию. Статья 1 определяет скорее не предмет правового регулирования, а задачу Закона – установить правовые основы организации и осуществления общественного контроля. Подобные нормы нередко закрепляются законодателем не в отдельной статье, а в преамбуле закона³⁶.

Тот факт, что ФЗОК не содержит текстуально оформленное понятие предмета правового регулирования данного Федерального закона, не мешает сформулировать и обосновать его как научную категорию. *Предмет правового регулирования ФЗОК составляют общественные отношения, возникающие при организации и осуществлении общественного контроля в связи с осуществлением гражданами их конституционного права на участие в управлении делами государства как через своих представителей, так и непосредственно (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ).*

2. Очерчивая предмет регулирования комментируемого Федерального закона, законодатель указывает в качестве такового *правовые основы организации и осуществления общественного контроля*. Термин «основы» имеет в данном случае принципиальное значение для определения места и роли данного Закона в общей системе законодательства Российской Федерации в целом и в законодательстве об общественном контроле в частности.

³⁴ См., например: ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448; ст. 1 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

³⁵ Например, в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 30 декабря 2015 г.) говорится: «Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование (далее – отношения в сфере образования)» (СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598).

³⁶ См., например, ФЗоПК.

Можно утверждать, что ФЗООК, по мысли его создателей, был призван занять такое же место в системе российского законодательства об общественном контроле, какое занял в свое время ФЗОГИППУР, ставший базой для целого ряда федеральных законов: от 13 июля 2015 г. № 231-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и др. Показателен в этом плане п. 6 ст. 1 ФЗОГИППУР: «Федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону».

Впрочем, ФЗООК не содержит аналогичной нормы, хотя в проекте, разработанном СПЧ, она была. Напротив, из диспозиции ч. 1 ст. 2 комментируемого Закона следует, что «осуществление общественного контроля регулируется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами». Конечно, такой перечень не отменяет существующую иерархию нормативно-правовых актов, однако никак не свидетельствует о структурообразующем характере ФЗООК в системе законодательства об общественном контроле (см. подробнее в п. 14 комментария к ст. 2 ФЗООК).

В то же время ФЗООК не стал и законом, который исчерпывающе регулирует всю совокупность общественных отношений, возникающих при организации и осуществлении общественного контроля в связи с осуществлением гражданами их конституционного права на участие в управлении делами государства как через своих представителей, так и непосредственно. В этом плане комментируемый Закон нельзя сравнить с Основами законодательства Российской Федерации о нотариате, которые исчерпывающе регулируют общественные отношения и не создают предпосылок для принятия новых федеральных законов в соответствующей сфере³⁷.

Иными словами, комментируемый Закон *закрепляет нормы-принципы, на которых должно строиться законодательство об общественном контроле*, однако формально не придает им более высокой юридической силы по сравнению с другими законами в данной сфере. Эти основополагающие, общие положения, касающиеся всех субъектов и всех форм осуществления общественного контроля, вовсе не «взяты из головы»: они объективно существуют, в том числе в действующем законодательстве и правоприменительной практике, но обобщены в Законе, очищены от случайных наслоений, приведены в систему. Они выполняют функцию упорядочения всей правовой регламентации общественных отношений в этой перспективной сфере гражданской активности.

По замыслу создателей комментируемого Закона именно его нормы должны стать отправной точкой и «дорожной картой» для совершенствования текущего законодательства в данной сфере в плане восполнения пробелов и преодоления противоречий. Безусловно, они должны положительно сказаться и на правоприменительной практике, позволяя в отсутствие законодательной регламентации опираться на аналогию права и закона.

3. Следует констатировать, что некоторые нормы ФЗООК сформулированы таким образом, что наглухо закрывают двери для развития законодательства в данной сфере. В частности, это выражается в том, что субъекты общественного контроля перечислены в ч. 1 ст. 9 ФЗООК в форме закрытого перечня: 1) ОП РФ; 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации; 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований; 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных

³⁷ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. ВС РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-I (ред. от 29 декабря 2015 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2016 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357.

(представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, причем следует признать, что близость этих субъектов к власти, к органам государства дает основания рассматривать контроль, ими осуществляемый, не как общественный в полном смысле этого слова³⁸.

Закрытый характер перечня субъектов общественного контроля, казалось бы, презюмирует принципиальную невозможность появления новых субъектов общественного контроля, что, разумеется, не соответствует реальному положению дел, но может серьезно затруднить развитие как законодательства, так и правоприменительной практики в данной сфере. Более того, такой подход резко контрастирует с ч. 2 ст. 9 комментируемого Закона, которая устанавливает, что для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, могут создаваться: 1) ОНК; 2) общественные инспекции; 3) группы общественного контроля; 4) иные организационные структуры общественного контроля. Данный перечень уже не является закрытым, поскольку формулировка «иные организационные структуры общественного контроля» имеет очевидный диспозитивный характер. В то же время указание на создание этих структур «в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации», явно демонстрирует *необходимость формирования этих недостающих фрагментов нормативно-правовой базы общественного контроля*.

4. При формировании развитого законодательства об общественном контроле следует исходить из необходимости его дифференциации, предполагающей разделение бремени правового регулирования между ФЗОК и другими федеральными законами, поскольку многогранность предмета правового регулирования требует комплексного воздействия со стороны различных по своей отраслевой принадлежности правовых норм. В подобных ситуациях дифференциация осуществляется на основе двух критериев: уровня детализации и отраслевой принадлежности норм. С учетом этих критериев в ФЗОК концентрируются прежде всего нормы-принципы, непосредственно опирающиеся на конституционные положения о праве граждан на участие в управлении делами государства, а в специальных законах – достаточно детализированные нормы различных отраслей права.

В качестве примера можно привести ФЗОКМПС. Например, содержащиеся в ч. 1 ст. 4 данного Закона принципы осуществления общественного контроля в местах принудительного содержания: приоритет прав человека, добровольность, равноправие, объективность и законность, – являются конкретизацией общих принципов общественного контроля, закрепленных в ст. 6 ФЗОК, среди которых упомянуты «приоритет прав и законных интересов человека и гражданина» (п. 1); «добровольность участия в осуществлении общественного контроля» (п. 2); «законность деятельности субъектов общественного контроля» (п. 5); «объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов общественного контроля, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля» (п. 6).

Следует подчеркнуть, что *развитая и упорядоченная система законодательства об общественном контроле не может обойтись без основополагающего структурообразующего закона, каковым призван стать ФЗОК, или ограничиться им, попытавшись включить в него все необходимые в данной сфере механизмы правового регулирования*. Но здесь важно правильно распределить нормы между различными источниками права, четко установить их соотношение, чтобы в конечном счете сформировалась многоуровневая, достаточно полная и максимально непротиворечивая система правового регулирования.

5. В комментируемой ст. 1 оговаривается, что речь идет только об общественном контроле и только «за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций,

³⁸ О полномочиях и общественном контроле в системе местного самоуправления. С. 47.

осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия». Отсюда следует, что ни государственный (ведомственный и вневедомственный) контроль, ни общественный контроль за другими субъектами права не подпадают под действие ФЗОК.

Так, не может идти речи о распространении общественного контроля в смысле ФЗОК на деятельность индивидуальных предпринимателей, а также граждан. Не входит в предмет регулирования комментируемого Закона также деятельность коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением государственных и муниципальных, а также осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

К числу государственных и муниципальных *коммерческих* организаций в смысле комментируемого Закона следует отнести прежде всего:

- федеральные и региональные государственные унитарные предприятия;
- муниципальные унитарные предприятия;
- казенные предприятия³⁹;
- Центральный банк РФ;
- хозяйственные общества с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований⁴⁰.

К числу государственных и муниципальных *некоммерческих* организаций в смысле комментируемого Закона следует отнести прежде всего:

- государственные корпорации (например, Агентство по страхованию вкладов, Внешэкономбанк, Госкорпорация «Росатом» и др.);
- государственные компании (например, Росавтодор);
- государственные и муниципальные учреждения, в том числе казенные и бюджетные учреждения;
- фонды, учрежденные с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований (например, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и др.)⁴¹;
- автономные некоммерческие организации, учрежденные с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований (например, АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»⁴², АНО «Общественное телевидение России» и др.).

³⁹ См.: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (ред. от 23 ноября 2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

⁴⁰ Обратим внимание на тот факт, что согласно п. 7 ФЗОПК создание механизмов общественного контроля за деятельностью государственных органов является одним из основных направлений антикоррупционной политики. При этом действующее антикоррупционное законодательство приравнивает к федеральным государственным служащим тех лиц, которые занимают определенные должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. Сами перечни таких организаций включают публичные акционерные общества с государственным участием: «Газпром», «Транснефть», «Аэрофлот – российские авиалинии», Банк ВТБ, «Зарубежнефть», «Ростелеком», «Роснефть» и др. См.: Указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»» (ред. от 8 марта 2015 г.) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1670; Постановление Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 613 «О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению» (ред. от 29 июня 2015 г.) // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. 2). Ст. 4121.

⁴¹ См. указ Президента РФ «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»».

⁴² См.: Распоряжение Правительства РФ от 11 августа 2011 г. № 1393-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»» (ред. от 12 ноября 2015 г.) // СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4946.

6. Отдельно следует ответить на вопрос: входит ли в предмет регулирования комментируемого Закона общественный контроль за деятельностью организаций, осуществляющих производство и выпуск средств массовой информации?

Под действие комментируемого Закона подпадают отношения между государственными организациями СМИ и ассоциированными с ними общественными структурами, если таковые имеются. Так, Положение о Совете при Президенте РФ по культуре и искусству предусматривает, что члены этого консультативного органа «одновременно являются членами попечительского совета телеканала «Россия – Культура» федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания»»⁴³.

В некоторых организациях, не относящихся к государственным или муниципальным и осуществляющих выпуск средств массовой информации, есть практика формирования общественных и (или) наблюдательных советов. Их функционал вполне позволяет считать данные структуры выполняющими задачи общественного контроля за деятельностью соответствующих СМИ. Однако тот факт, что подобные организации не наделены федеральными законами какими-либо публичными полномочиями, не позволяет распространять действие комментируемого Закона на общественные отношения, возникающие между такими организациями СМИ и созданными при них общественными структурами.

⁴³ Указ Президента РФ от 30 августа 2004 г. № 1132 «О Совете при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству» (в ред. от 14 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 2004. № 36. Ст. 3656.

Статья 2. Правовая основа общественного контроля

1. Осуществление общественного контроля регулируется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

2. Осуществление общественного контроля за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, регулируется соответствующими федеральными законами.

3. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах, а также на общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды общественного контроля по охране окружающей среды (общественного экологического контроля) ⁴⁴.

4. Не допускается принятие нормативных правовых актов в целях воспрепятствования осуществлению общественного контроля.

1. Принятие ФЗООК можно считать отправной точкой формирования в нашей стране новой отрасли законодательства – законодательства об общественном контроле. Принятые ранее ФЗоОП, ФЗОКМПС, ФЗоПК, а также Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁴⁵ и Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴⁶ хотя и содержали важные правовые нормы, касающиеся общественного контроля, однако не могли заложить основы новой отрасли законодательства ввиду отсутствия у них необходимого структурообразующего характера (см. подробнее в п. 14 комментария к данной статье ФЗООК). Еще меньше шансов создать базу новой отрасли имели разрозненные нормы, регулирующие осуществление общественного контроля в различных сферах: экологии, использовании атомной энергии, уничтожении химического оружия и т.п.

Комментируемая статья очерчивает круг нормативных правовых актов, составляющих правовую базу организации и осуществления общественного контроля. Хотя при этом не упоминается Конституция РФ, однако именно в ней содержатся основополагающие нормы, на которых базируется все отечественное законодательство об общественном контроле.

Прежде всего речь о ст. 3 Конституции РФ, которая закрепляет, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», который «осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Представляется, что обществен-

⁴⁴ Положения ч. 3 ст. 2 ФЗООК дополнены словами «а также на общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды общественного контроля по охране окружающей среды (общественного экологического контроля)» в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 353-ФЗ (изм. вступ. в силу с 1 января 2017 г.) – *Примеч. ред.*

⁴⁵ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁴⁶ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

ный контроль является одной из форм непосредственного народовластия, хотя и заметно уступающей по уровню императивности таким формам, как выборы и референдум.

Наиболее наглядно данная характеристика общественного контроля просматривается на примере такой его формы, как общественное обсуждение. Достаточно сказать, что в Конституции СССР 1977 г. закреплялось, что «наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)». Соединение в одной конституционной норме референдума и всенародного обсуждения дает достаточные основания для вывода о том, что всенародное обсуждение также является формой непосредственной демократии, хотя, в отличие от референдума, имеет исключительно консультативный характер.

Практика общественных обсуждений сложилась в нашей стране в 70-х годах прошлого столетия, задолго до того, как обрела свое законодательное регулирование. В частности, проект Конституции СССР 1977 г. выносился на всенародное обсуждение, хотя институт всенародных обсуждений появился только в самом Основном Законе.

Следует подчеркнуть, что в советское время институт общественного обсуждения имел преимущественно декларативный, формальный характер. В частности, хотя само обсуждение проекта Конституции СССР 1977 г. было организовано максимально широко, однако учет общественного мнения прошел формально⁴⁷.

Порядок проведения общественных обсуждений впервые был урегулирован Законом СССР от 30 июня 1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни». В преамбуле Закона четко формулировалась связь института всенародного обсуждения с конституционным правом граждан на участие в управлении государственными и общественными делами, причем, несмотря на свое название, Закон не только регулировал порядок проведения всенародных обсуждений, но также закреплял основы правового статуса региональных и местных общественных обсуждений.

К сожалению, в Конституции РФ 1993 г. не нашлось места для закрепления института общественных обсуждений, однако сохранилось и даже расширилось закрепление конституционного права граждан на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32). Именно право граждан «участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей» реализуется помимо прочего через систему общественного контроля.

2. Законодательство об общественном контроле относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Хотя в ст. 72 Конституции РФ общественный контроль не упоминается среди предметов ведения, однако в пользу сформулированного выше вывода говорит тот факт, что именно к сфере совместной компетенции относится защита прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72). В свою очередь право граждан на участие в осуществлении общественного контроля, как было показано выше, прямо вытекает из права граждан на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32).

Применяя к комментируемому Закону правило, закрепленное в ст. 76 (ч. 2) Конституции РФ, можно утверждать, что по вопросам организации и осуществления общественного контроля «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». При этом федеральные законы имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации.

В то же время подчеркнем, что регулирование организации и осуществления общественного контроля в отдельных сферах может относиться как к исключительному ведению Российской Федерации, так и к ведению субъектов Российской Федерации. Например, регулирование

⁴⁷ См.: Федотов М.А. Методика анализа газетных публикаций, посвященных всенародному обсуждению проекта Конституции СССР 1977 г. // Источниковедение истории советского общества. Вып. 4. М.: Наука, 1982. См. также: Федотов М.А. Институт всенародного обсуждения и роль средств массовой информации в его реализации // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе. М.: Изд-во ВЮЗИ, 1986.

общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, относящихся к системе исполнения наказаний, попадает в сферу федеральной компетенции, поскольку к этой сфере относится уголовно-исполнительное законодательство (п. «о» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ). Напротив, в сфере, определенной ст. 73 Конституции РФ, региональный законодатель вправе самостоятельно осуществлять регулирование общественного контроля путем принятия законов и иных нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 76).

Подчеркнем, что разграничение предметов ведения в отношении регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина призвано обеспечить максимально широкие гарантии их реализации. Согласно правовой позиции КС РФ «соответствующие обязанности возлагаются – исходя из конституционных начал разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти – как на органы государственной власти Российской Федерации, так и на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также на органы местного самоуправления»⁴⁸. При этом «в сфере совместного ведения законодатель субъекта Российской Федерации вправе развивать и конкретизировать регулирование, установленное федеральным законом, а также вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения, в случаях их неурегулирования в федеральном законе»⁴⁹.

3. Часть 1 комментируемой ст. 2 перечисляет виды источников права, содержащих правовые нормы, регулирующие организацию и осуществление общественного контроля. Хотя в данной части текстуально говорится только об «осуществлении общественного контроля», однако по сути речь идет также и об организации общественного контроля. В частности, все статьи ФЗОК, регулирующие деятельность субъектов общественного контроля, касаются прежде всего именно его организации, а не собственно процесса его осуществления. Вот почему представляется целесообразным в ч. 1 комментируемой ст. 2 слово «осуществление» заменить фразой «организация и осуществление».

4. Перечень видов источников права, содержащих правовые нормы, регулирующие организацию и осуществление общественного контроля, включает в себя:

- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- иные нормативные правовые акты Российской Федерации;
- законы субъектов Российской Федерации;
- иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- муниципальные нормативные правовые акты.

5. К числу федеральных законов, регулирующих организацию и осуществление общественного контроля, помимо ФЗОК можно отнести прежде всего:

- ФЗОКМПС;
- ФЗоОП.

Кроме того, разрозненные правовые нормы, касающиеся организации и осуществления общественного контроля, есть в таких федеральных законах, как:

⁴⁸ Постановление КС РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

⁴⁹ Постановление КС РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5101.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.