

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



СТАТУТ
МОСКВА 2017

УДК 340.132.8
ББК 67.401.061.2
П 68

П 68 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 общ. ред. докт. юрид. наук, проф., председателя Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека М.А. Федотова. — М.: Статут, 2017. — 208 с.

ISBN 978-5-8354-1318-8 (в пер.)

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

© Авторский коллектив, 2016
© Статут, 2016

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).

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

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: признаны, урегулированы, защищены, поддержаны»¹. 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»². В дальнейшем на смену этому нормативно-правовому акту пришел Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР»³ и, наконец, Закон СССР от 16 мая 1991 г. «О Контрольной палате СССР»⁴.

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 свидетельст-

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

² Ведомости ВС СССР. 1965. № 49. Ст. 718.

³ Свод законов СССР. 1990. Т. 1. С. 329.

⁴ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 23. Ст. 649.

ует, 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»¹.

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 СССР². 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,

¹ 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.

² См.: *Цабрия Д.Д.* Народный контроль в СССР. М., 1981. С. 15–16.

характеризовался гораздо меньшей структурированностью, отсутствием формализации и нормативной регламентации, нерегулярностью осуществления, ограниченностью сфер приложения¹. 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)»².

Уникальность Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» состоит также в том, что он родился 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

¹ 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.

² О полномочиях и общественном контроле в системе местного самоуправления: Коллективная монография. М.: Общественная палата РФ; Печатай-Просто, 2016. С. 46.

«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 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»¹.

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

¹ 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/>.