

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/>.

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...»¹. 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»»².

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. Окolesнова, 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.³ 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.»⁴.

¹ СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.

² РФ. 2013. 13 дек. № 282.

³ Информация доступна на официальном сайте СПЧ по ссылке: <http://president-sovet.ru/events/field/read/5/>.

⁴ 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»¹.

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)². В пришедшем ему на смену Классификаторе правовых актов, утвержденном Указом

¹ Ведомости ВС СССР. 1983. № 25. Ст. 382.

² СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 119.

Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511¹, 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 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 Феде-

¹ СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

ральной 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 Рособннадзоре – 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».