

Виталий Викторович Гончаров

ORCID: 0000-0003-3029-4727

Условия ограничения права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля (конституционно-правовой анализ)

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

общественный контроль, условия ограничения права, Российская Федерация, народовластие, участие граждан в управление государством, органы государственной власти, органы местного самоуправления, публичные полномочия, конституционно-правовой анализ

STUDIA I ANALIZY

Процесс реализации права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля индивидуально, либо посредством деятельности органов общественного контроля, как и любого другого права человека и гражданина, предполагает инициирование целой системы общественных отношений, которые затрагивают права, свободы и законные интересы иных физических лиц, а также юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления. При этом, как отмечает ряд авторов: «Конституция России ... одновременно устанавливает деление основных прав человека и гражданина на абсолютные, под которыми в конституционном праве (в отличие от гражданского права) понимают права, не подлежащие ограничению или отмене ни при каких условиях, и относительные, в отношении которых в соответствующих случаях могут устанавливаться некоторые ограничения, критерии и границы которых определены самой Конституцией»¹. И, если, например, признание права человека на жизнь в качестве абсолютного права в Конституции Российской Федерации 1993 года имело логическим следствием отмену смертной казни в нашей стране, то право граждан на осуществление общественного контроля носит относительный характер.

¹ См.: <http://constrf.ru/razdel-1/glava-2/st-17-krf> (дата обращения: 01.11.2018).

Согласно общепринятой классификации основных прав и свобод человека и гражданина, упомянутых в Конституции России, ряд авторов сводит их к трем основным группам: 1) личным; 2) публично-политическим (политическим); 3) экономическим, социальным и культурным. При этом отдельно выделяются конституционные гарантии прав и свобод².

В свою очередь, С. А. Авакьян совершенно справедливо относит конституционные гарантии прав и свобод к четвертой категории основных прав и свобод, называя их «правами по защите других прав и свобод»³.

В рамках данных классификаций право граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля можно отнести, с одной стороны, к категории публично-политических (политических) прав, так как посредством его реализации народ (общество) осуществляет контроль за законностью, целесообразностью и осуществления делегированной народом власти органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, а также органами и организациями, осуществляющими отдельные публичные полномочия, а с другой стороны, к категории права по защите других прав и свобод, ведь именно данное право выступает в качестве одной из основных гарантий и средств защиты права народа на осуществление народовластия и участие в государственном управлении.

В связи с этим, представляется, что реализация права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля, являющегося относительным, публично-политическим правом по защите прав народа на осуществление народовластия и участие в государственном управлении, носит не безусловный характер, и в определённых случаях право на осуществление общественного контроля может быть ограничено.

Данные ограничения несколько не умаляют право граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля, а лишь определяют такие правовые рамки его реализации, при которых данное право не препятствует реализации иных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления. Как справедливо отмечает в связи с этим В. Д. Зорькин: «Конституционные ценности образуют системное единство и находятся в определенной иерархической соподчиненности... при этом

² См. подробнее: Е. А. Лукашева (ред.), *Права человека: Учебник*, Москва 2015, с. 140–181; Л. А. Нудненко, *Конституционное право России: Учебник для бакалавров*, Москва 2016, с. 267–269, 326–340; М. В. Баглай, *Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов*, Москва 2007, с. 191–192, 294.

³ См. подробнее: С. А. Авакьян, *Конституционное право России*, Т. 1, Москва 2010, с. 669–670.

недопустимы подмена одной ценности другой или ее умаление за счет другой ценности»⁴.

Рассмотрим условия ограничения права граждан России на осуществление общественного контроля через призму общих и специальных конституционно-правовых условий ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Конституция Российской Федерации, закрепляя в статье 17, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией, выделяет общее условие их реализации: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Ряд авторов справедливо высказывает критику в отношении данного положения Основного закона страны, отмечая, что «в указанной норме используется достаточно мягкая формулировка: «не должно нарушать», вместо «возможной» – «запрещается». При этом в ряде конституционных положений, касающихся прав и свобод человека и гражданина, применяется категоричность в выражениях, т.е. устанавливаются именно запреты. Например, запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19)»⁵.

Таким образом, государство, по сути, регулирует не только пределы своего вмешательства в осуществление человеком своих прав, но и устанавливает границы для индивидов в осуществление ими своих прав в отношениях между собой.

В свою очередь, часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации закрепляет общие условия ограничения прав и свобод человека и гражданина: 1) они могут быть ограничены только федеральным законом; 2) данные ограничения действительны только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, а также обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Кроме того, статья 13 Конституции России запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направ-

⁴ См. подробнее: В. Д. Зорькин, *Современный мир, право и Конституция*, Москва 2010, с. 81; В. Д. Зорькин, *Аксиологические аспекты Конституции России*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2008, № 4, с. 8.

⁵ См. подробнее: В. А. Винокуров, *О конституционной норме, предусматривающей, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц*, <http://отрасли-права.рф/article/20543> (дата обращения: 01.11.2018).

лены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Таким образом, как справедливо отмечает А. С. Гриценко: «Конституционные права и свободы защищены в той мере, пока государство не противопоставляет им какие-либо общественно значимые интересы, требующие вмешательства в сферу их реализации или ограничения»⁶.

Данные нормы Основного закона по сути развивает и дополняет положение Всеобщей декларации прав человека, в которой закреплено положение о том, что ограничения прав и свобод человека и гражданина могут быть установлены «исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»⁷.

При этом, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, закрепляя в статье 4 возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина, устанавливает и пределы подобного ограничения: «В отношении пользования теми правами, которые то или иное государство обеспечивает в соответствии с настоящим Пактом, это государство может устанавливать только такие ограничения этих прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе»⁸. Таким образом, ограничения прав и свобод человека и гражданина ограничиваются рамками определённых целей, по достижении которых дальнейшее ограничение является неправомерным.

Как справедливо отмечает Д. А. Оспанова: «Особое значение для установления предельности ограничений прав и свобод имеют Сиракузские принципы ... в которых содержатся положения, устанавливающие пределы

⁶ См. подробнее: А. С. Гриценко, *Этико-моральная аргументация и ее применение органов конституционного контроля в свете вопроса об основаниях и пределах ограничения конституционных прав и свобод*, «Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право» 2016, № 4, с. 124.

⁷ См.: Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.), <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/10135532> (дата обращения: 01.11.2018).

⁸ См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), Сборник международных договоров. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк 1989, с. 90–101.

ограничений как в общем плане, так и с достаточной степенью их конкретизации... в них встречается положение о том, что ограничения не должны быть «произвольными» и «неразумными» (ст. 7, 16, 34 и т.д.), т.е. они должны быть введены по законодательно установленной процедуре и быть необходимыми в обществе»⁹.

Таким образом, международное законодательство создает препятствие для национального законодательства в установлении таких ограничений в реализации прав и свобод граждан, которые обусловлены не интересами общества в целом, а также сохранением и развитием государства, но продиктованы частными интересами отдельных органов власти, их должностных лиц, а также бизнеса, использующего лоббистские технологии для реализации своих коммерческих целей и задач.

Данное обстоятельство подтверждает и международная судебная практика. В частности, как отмечает Н. Варламова, Европейский Суд по правам человека признает ограничения прав и свобод человека и гражданина, преследующие легитимные цели, правомерными, если они необходимы в демократическом обществе¹⁰. То есть, позиция Европейского Суда по правам человека состоит в том, что любое ограничение прав и свобод человека и гражданина требует не просто наличия неопределенного требования о защите демократии, но проведения проверки того, насколько подобное ограничение являлось необходимым условием поддержания демократии в обществе, а также соразмерным в достижении указанной цели.

Кроме общих условий ограничения прав и свобод человека и гражданина Конституция Российской Федерации закрепляет и специальные условия, обусловленные наступлением определённых обстоятельств.

Так, статья 56 Основного закона страны закрепляет положение о том, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Однако, введение чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях должно быть обосновано обстоятельствами, установленными Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», осуществляться в порядке, им предусмо-

⁹ См. подробнее: Д. А. Оспанова, *Принцип установления правовых норм ограничения прав и свобод человека и гражданина только законами*, <https://articlekz.com/article/9716> (дата обращения: 01.11.2018).

¹⁰ См. подробнее: Н. В. Варламова, *Эффективность правового регулирования: переосмысление концепции*, «Правоведение» 2009, № 1, с. 224.

тренном¹¹. Кроме того, Конституция России закрепляет в части 3 статьи 56 перечень прав и свобод, которые не подлежат ограничению даже при режиме чрезвычайного положения.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в специальном режиме и на основании Федерального конституционного закона 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении». В частности, статья 7 данного Федерального конституционного закона предусматривает широкий перечень мероприятий, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, например: приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию; запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности¹².

На ограничение права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля распространяются те же условия, предусмотренные Конституцией России и действующим законодательством, как и на другие относительные, публично-политические права.

Более того, в связи с тем, что право на осуществление общественного контроля выступает в виде гарантии реализации народом (обществом) своих прав на народовластие и участие в управлении государственными делами, Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части 3 статьи 4 закрепляет положение о том, что не допускается принятие нормативных правовых актов в целях воспрепятствования осуществлению общественного контроля.

В силу того, что Конституция Российской Федерации детально не регламентировало право народа на осуществление общественного контроля, а также персональные условия его ограничения, А. С. Гриценко высказывает справедливое мнение о том, что «в целях защиты тех конституционных прав и свобод, которые не до конца заручились поддержкой общественности, возможным представляется исходить из того, что конституционный акт — это не только общественный консенсус, но и сознательно избранная долгосрочная стратегия. С его помощью общество или отдельные его члены

¹¹ См. подробнее: О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ, СЗ РФ 04.06.2001, № 23, Ст. 2277.

¹² См. подробнее: О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ, СЗ РФ 04.02.2002, № 5, Ст. 375.

стремятся защитить себя от наиболее опасных и спорных политических тенденций»¹³.

Таким образом, ограничение права граждан Российской Федерации на общественный контроль допускается только на условиях и в пределах, предусмотренных Основным законом страны и федеральными законами (федеральными конституционными законами).

Представляется, что необходимость ограничения права граждан Российской Федерации на общественный контроль вызвана рядом причин.

Во-первых, в связи с тем, что общественный контроль тем или иным образом затрагивают деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, представляется необходимым оградить последних от препятствий к осуществлению данной деятельности в законном порядке, вызванных необоснованным вмешательством субъектов общественного контроля. Таким образом, по мнению некоторых учёных, хотя общественный контроль и выступает фактором ограничения власти, его осуществление само нуждается в надёжных правовых рамках во избежание нарушения нормального функционирования государственного аппарата¹⁴. В тоже время, представляется необходимым определить баланс между обеспечением беспрепятственной работы государственного аппарата и осуществлением полноценного контроля за ним со стороны общества в лице субъектов общественного контроля. В противном случае практическое осуществление мероприятий общественного контроля по отношению к деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц, будет саботироваться последними под прикрытием того, что данные мероприятия создают препятствия в организации и деятельности властного аппарата.

Во-вторых, недопустимо необоснованное вмешательство субъектов общественного контроля в деятельность органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Это обстоятельство подчёркивает статья 6 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Однако, институт правового регулирования органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, сравнительно новый

¹³ См.: А. С. Гриценко, *Этико-моральная аргументация и ее применение органов конституционного контроля в свете вопроса об основаниях и пределах ограничения конституционных прав и свобод*, «Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право» 2016, № 4, с. 123–124.

¹⁴ См. подробнее, например: О. И. Цыбулевская, Т. В. Милушева, *Общественный контроль власти как фактор ограничения власти*, «Право и управление. XXI век» 2008, № 3, с. 28–33.

для российской правовой системы, а контроль их деятельности со стороны органов государственного управления еще недостаточно эффективен. Как справедливо отмечает в этой связи В. В. Гриб: «На федеральном уровне отсутствуют правовые нормы, закрепляющие правовой статус органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а также порядок их наделения такими полномочиями. Такое упущение со стороны законодателя в некоторой степени усложняет процесс правоприменения, допуская существование различных подходов к толкованию термина «публичное полномочие» и определению полного перечня органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. В данном случае федеральный законодатель ограничился лишь уточнением, что осуществление органами и организациями отдельных публичных полномочий должно быть предусмотрено соответствующим федеральным законом»¹⁵. Поэтому, представляется, что роль субъектов общественного контроля в обеспечении постоянного мониторинга органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, трудно переоценить.

В-третьих, в процессе осуществления мероприятий общественного контроля не должна нарушаться хозяйственная деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в части осуществления ими своих имущественных и личных неимущественных прав и свобод. Как справедливо утверждает Р. Дворкин: «Индивидуальные права – это политические козыри в руках людей. Люди пользуются этими правами тогда, когда, в силу тех или иных причин, коллективная цель не является достаточным оправданием для того, чтобы не позволить им иметь или делать то, что они как индивиды хотят иметь или хотят делать, или для того, чтобы их чего-либо лишить или нанести им какой-либо ущерб»¹⁶. Однако, если хозяйственная деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нарушает права, свободы и законные интересы граждан, противоречит действующему законодательству, то субъекты общественного контроля имеют право осуществлять мероприятия общественного контроля по обеспечению вышеуказанных прав.

В-четвертых, мероприятия общественного контроля не должны нарушать, либо ограничивать права, свободы и законные интересы человека и гражданина, а также создавать препятствия в их реализации. Особенно это касается, по мнению ряда авторов, социальных прав граждан¹⁷. В про-

¹⁵ См.: В. В. Гриб, *Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля*, «Юридическое образование и наука» 2016, № 3, с. 154.

¹⁶ См. подробнее: Р. С. Дворкин, *О правах всерьез*, Москва 2004, с. 11.

¹⁷ См. подробнее: Т. Цварт, *Основные социальные права: мощный инструмент, нуждающийся в надежных руках*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2007,

тивном случае, деятельность субъектов общественного контроля вступает в противоречие с целями, предусмотренными статьей 5 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в частности, по обеспечению реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций).

В-пятых, осуществление общественного контроля не должно препятствовать осуществлению правосудия и работе правоохранительных органов (путем необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в их деятельность), кроме случаев, когда мероприятия общественного контроля направлены на выявление, пресечение, предупреждение и профилактику преступлений и правонарушений, совершаемых работниками указанных органов государственной власти, в связи с осуществлением своих служебных полномочий.

Однако, представляется обоснованной точка зрения ряда авторов относительно того, что «наличие организационных государственных начал в сфере общественного контроля над деятельностью правоохранительных органов нецелесообразно ... и для обеспечения контролирующего воздействия общества над правоохранительными органами их необходимо поставить «в подчинение» к субъектам общественного контроля, определив механизм ее ответственности перед населением, а также пределы и критерии вмешательства граждан в ее деятельность. Правоохранительная деятельность в результате перестает быть чем-то особенным и специальным. Она имеет специфику... которая требует установления большего системного надзора, мониторинга ее деятельности по сравнению с другими органами государственной власти»¹⁸.

В связи с этим, мероприятия общественного контроля, с одной стороны, должны более тщательно и всесторонне охватывать деятельность правоохранительных и судебных органов, но, с другой стороны, действовать в рамках полномочий, предоставленных действующим законодательством, не вторгаясь в компетенцию данных органов власти, и не нарушая принципы их организации и деятельности (например, предусмотренный статьей 10 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Россий-

№ 1, с. 52; А. Шайо, *Возможности конституционного контроля в сфере социальных прав*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2007, № 4, с. 45.

¹⁸ См. подробнее: А. С. Полещук, *О некоторых вопросах, связанных с проблемой обеспечения общественного (гражданского) контроля в сфере деятельности правоохранительных органов*, «Вестник Московского университета МВД России» 2010, № 11, с. 146–150.

ской Федерации» принцип недопустимости вмешательства в деятельность судей)¹⁹.

В-шестых, мероприятия по осуществлению общественного контроля не должны создавать угрозу обороне, безопасности России, а также подрывать ее государственный суверенитет, независимость и территориальную целостность. В тоже время, согласно статье 2 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина закреплено в качестве основного принципа обеспечения безопасности²⁰. То есть основу национальной безопасности в России и составляет обеспечение механизма реализации прав и свобод человека и гражданина. Однако, при этом, деятельность субъектов общественного контроля не должна содержать в себе действия, направленные на подрыв основ конституционного строя Российской Федерации.

В-седьмых, в связи с тем, что деятельность политических партий в стране направлена на участие в политической жизни государства, на формирование и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления, мероприятия общественного контроля не должны вторгаться в компетенцию политических партий и движений, препятствовать их законной деятельности (например, участию в выборных компаниях, проведении общенациональных, региональных и муниципальных референдумов). В связи с этим, по мнению ряда авторов, возникает необходимость ограничения прав субъектов общественного контроля, а также лиц, осуществляющих общественный контроль при проведении выборов и референдумов²¹.

Представляется, что условия ограничения права граждан Российской Федерации на общественный контроль можно классифицировать по следующим основаниям:

- 1) по уровню нормативно-правового акта, их содержащих;
- 2) по разновидности субъектов, чьи права на осуществление общественного контроля ограничиваются (физические лица, некоммерческие организации, политические партии, организации, создаваемые органами власти для осуществления и координации общественного контроля власти);

¹⁹ См. подробнее: О статусе судей в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1, Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации 30.07.1992, № 30, Ст. 1792.

²⁰ См. подробнее: О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ, СЗ РФ 03.01.2011, № 1, Ст. 2.

²¹ См. подробнее А. П. Рыжаков, *Пределы ограничения деятельности члена общественной наблюдательной комиссии. Комментарий к статье 17 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания»*, Москва 2008, 336 с.

- 3) по видам (формам) общественного контроля;
- 4) по временной продолжительности ограничения;
- 5) по целям и задачам применения;
- 6) по оспоримости в судебном порядке.

Условия ограничения права граждан Российской Федерации на общественный контроль, по уровню нормативно-правового акта, в котором они содержатся, можно классифицировать на: международно-правовые; конституционные; закреплённые в федеральных конституционных законах; закреплённые в федеральных законах. Как уже отмечалось выше, нормативно-правовые акты, нижестоящего уровня, чем федеральные законы, не могут содержать условия ограничения прав граждан на осуществление общественного контроля на основании части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

К числу условий ограничений права граждан Российской Федерации на общественный контроль, содержащихся в международно-правовых актах, можно отнести, например: ограничение деятельности или совершения действия, если они направлены к уничтожению прав и свобод человека и гражданина (согласно статье 30 Всеобщей декларации прав человека)²²; ограничение прав человека на свободное выражение своего мнения, если это препятствует уважению прав и репутации других лиц, а также охране государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения (часть 3 статьи 19 Международный пакт о гражданских и политических правах)²³.

В связи с тем, что право граждан Российской Федерации на общественный контроль прямо не закреплено в Конституции Российской Федерации и федеральных конституционных законах, на него распространяются общие условия ограничения прав и свобод граждан, ранее рассмотренные в настоящем исследовании.

К числу условий ограничений права граждан Российской Федерации на общественный контроль, содержащихся в федеральных законах, можно отнести, например: 1) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соот-

²² См. подробнее: Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.), <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/10135532> (дата обращения: 01.11.2018).

²³ См. подробнее: Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), Ведомости Верховного Совета СССР 28.04.1976, № 17, Ст. 291.

ветствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации (статья 6 Федерального закона от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»)»²⁴; 2) ограничение права быть членом общественной наблюдательной комиссии для лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость или близких родственников, отбывающих наказание в местах лишения свободы, либо признанных решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными (на основании статьи 12 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»)»²⁵.

По разновидности субъектов, чьи права на осуществление общественного контроля ограничиваются можно выделить условия ограничения в отношении:

- 1) физических лиц (например, законодатель ограничивает право одно и того же лица на назначение членом общественной наблюдательной комиссии одного субъекта Российской Федерации тремя сроками подряд)²⁶;
- 2) некоммерческих организаций (в частности, ограничена возможность осуществления общественного контроля некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента на основании Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»²⁷; представители некоммерческих организаций не допускаются к выдвижению кандидатов в члены Общественной палаты на основании статьи 6 Федерального закона от 04.04.2005 № 212-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», если они зарегистрированы менее чем за один год до дня истечения срока полномочий членов Общественной палаты действующего состава²⁸);
- 3) политических партий (например, ограничена деятельность политических партий иностранных государств и структурных подразделений указан-

²⁴ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ, «Российская газета» 23.07.2014, № 6435 (163).

²⁵ См.: Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ, СЗ РФ 16.06.2008, № 4, Ст. 2789.

²⁶ Там же.

²⁷ См. подробнее: О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ, СЗ РФ 15.01.1996, № 3, Ст. 145.

²⁸ См. подробнее: Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 212-ФЗ, СЗ РФ 11.04.2005, № 15, Ст. 1277.

ных партий на основании статьи 9 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»²⁹; представители политических партий не допускаются к выдвижению кандидатов в члены Общественной палаты на основании статьи 6 Федерального закона от 04.04.2005 № 212-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»³⁰;

- 4) организаций, создаваемых органами власти для осуществления и координации общественного контроля власти (в частности, не могут быть в составе Общественной палаты Российской Федерации лица, имеющие двойное гражданство)³¹.

По видам (формам) общественного контроля можно выделить следующие условия ограничения права граждан России на его осуществление: например, Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» ограничивает в части 5 статьи 20 сроки проведения общественной проверке тридцатью днями, а в статье 21 – возможность участия в качестве общественного инспектора при проведении общественной проверки лиц, у которых имеется конфликт интересов с проверяемой организацией, органов власти, или их должностными лицами.

Временная продолжительность ограничения прав граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля может быть обусловлена либо наступлением определенного события (например, после погашения или снятия судимости гражданин вправе стать членом Общественной палаты Российской Федерации); либо истечением определенного срока (в частности, некоммерческая организация вправе будет выдвинуть своих представителей в Общественную палату Российской Федерации по истечении одного года с момента своего создания)³².

По целям и задачам применения условия ограничения прав граждан России на осуществление общественного контроля можно классифицировать на следующие группы: по обеспечению нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц; для защиты основ конституционного строя; для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Основная же часть условий ограничений прав граждан России на осуществление общественного контроля носит неоспоримый характер, другая часть, напротив, может быть оспорена в суде. Например, если некоммерческой организации будет отказано в выдвижении своих членов в состав

²⁹ См. подробнее: О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ, СЗ РФ 16.07.2001, № 29, Ст. 2950.

³⁰ См. подробнее: Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 212-ФЗ, СЗ РФ 11.04.2005, № 15, Ст. 1277.

³¹ См. подробнее: Там же.

³² См. подробнее: Там же.

Общественной палаты Российской Федерации под предлогом того, что ее деятельность приостановлена в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», то после признания судом подобного решения о приостановлении деятельности незаконным, ограничения по выдвижению данной организацией кандидатов в состав Общественной палаты Российской Федерации снимаются.

Таким образом, условия ограничения права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля выступают в роли правовых рамок его реализации в целях недопущения, с одной стороны, произвольного, незаконного и необоснованного воздействия на субъекты общественного контроля, препятствующего их организации и деятельности со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, а также органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а с другой стороны, нарушения самими субъектами общественного контроля прав, свобод и законных интересов других физических и юридических лиц, создания условий для подрыва основ конституционного строя, обороны страны и безопасности государства, нравственности и здоровья его граждан.

РЕЗЮМЕ

Настоящая статья посвящена конституционно-правовому анализу условий ограничения права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля. В работе исследуется право граждан страны на осуществление общественного контроля, являющееся относительным, публично-политическим правом по защите прав народа на народовластие и участие в государственном управлении. Автор проводит анализ общих и специальных конституционно-правовых условий ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. В статье исследуются причины, которыми вызвана необходимость ограничения права граждан России на общественный контроль. В работе дана авторская классификация условий ограничения права граждан Российской Федерации на общественный контроль по ряду оснований: 1) по уровню нормативно-правового акта, их содержащих; 2) по разновидности субъектов, чьи права на осуществление общественного контроля ограничиваются (физические лица, некоммерческие организации, политические партии, организации, создаваемые органами власти для осуществления и координации общественного контроля власти); 3) по видам (формам) общественного контроля; 4) по временной продолжительности ограничения; 5) по целям и задачам применения; 6) по оспоримости в судебном порядке.

В процессе исследования использован ряд научных методов исследования, в частности: оценки; классификации; сравнительно-правовой.

Vitaly V. Goncharov

**CONDITIONS OF RESTRICTION OF THE RIGHT OF CITIZENS
OF THE RUSSIAN FEDERATION TO EXERCISE PUBLIC CONTROL
(CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS)**

This article is devoted to the constitutional and legal analysis of the conditions of restriction of the right of citizens of the Russian Federation to exercise public control. The paper investigates the right of citizens to exercise public control, which is a relative, public-political right to protect the rights of the people to democracy and participation in public administration. The author analyzes General and special constitutional and legal conditions of restriction of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation. The article investigates the reasons for the need to limit the right of Russian citizens to public control. The paper presents the author's classification of the conditions of restriction of the right of citizens of the Russian Federation to public control on a number of grounds: 1) on the level of the normative legal act containing them; 2) on the variety of subjects whose rights to exercise public control are limited (individuals, non-profit organizations, political parties, organizations created by the authorities for the implementation and coordination of public control); 3) by types (forms) of public control; 4) by the time limit; 5) by the goals and objectives of the application; 6) by the challenge in court.

In the process of research a number of scientific research methods are used, in particular: evaluation; classification; comparative legal.

KEY WORDS: *public control, conditions of restriction of law, Russian Federation, democracy, participation of citizens in the government, public authorities, local authorities, public powers; constitutional and legal analysis*

Библиография

- Avakyan S. A., *Constitutional Law of Russia*, Moscow 2010.
Baglay M. V., *Constitutional Law of the Russian Federation*, Moscow 2007.
Varlamova N. V., *Efficiency of legal regulation: rethinking of the concept*, «Jurisprudence» 2009, no. 1.
Dvorkin R. S., *Taking Rights Seriously*, Moscow 2004.

- Grib V. V., *Normative consolidation and scientific vision of the system of objects of public control*, «Legal education and science» 2016, no. 3.
- Nudnenko. L. A., *Constitutional Law of Russia*, Moscow 2016.
- Ospanov D. A., *The principle of establishing legal norms restricting the rights and freedoms of a person and citizen only by laws*, <https://articlekz.com/article/9716> (accessed: 01.11.2018).
- Shayo A., Possibilities of constitutional control in the sphere of social rights, «Comparative constitutional review» 2007, no. 4.
- Tsvart T., *Basic social rights: a powerful tool that needs reliable hands*, «Comparative constitutional review» 2007, no. 1.
- Tsybulevskaya O. I., Milusheva T. V., *Public control of power as a factor of limiting power*, «Law and Administration. XXI Century» 2008, no. 3 (8).
- Zorkin V. D., *Axiological aspects of the Constitution of Russia*, «Comparative constitutional review» 2008, no. 4.
- Zorkin V. D., *The Modern World, Law and the Constitution*, Moscow 2010.