

УДК: 342.571

Условия ограничения права граждан на осуществление общественного контроля в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты)

В.В. ГОНЧАРОВ

Настоящая статья посвящена конституционно-правовому анализу условий ограничения права граждан России 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 России.

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

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 author studies the right of citizens of the country to exercise public control, which is a relative, public political right to protect the rights of the people to democracy and participation in government administration. The author analyzes the general and special constitutional legal conditions for restricting the rights and freedoms of a person and citizen in Russia.

Keywords: public control, conditions of restriction of law, Russian Federation, democracy, participation of citizens in the government administration, public authorities, local authorities, public powers, constitutional and legal analysis.

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 г. имело логическим следствием отмену смертной казни в нашей стране, то право граждан на осуществление общественного контроля носит относительный характер.

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 свобод [2, с. 140–181], [3, с. 267–269, 326–340], [4, с. 191–192, 294].

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» [5, с. 669–670].

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 нисколько 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 недопустимы подмена одной ценности другой или ее умаление за счет другой ценности» [6, с. 81], [3, с. 8].

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 ст. 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)» [7].

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, ч. 3 ст. 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, ст. 13 Конституции России запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены 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» [8, с. 124].

Данные нормы Основного закона по сути развивают и дополняют положения 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» [9]. При этом, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах закрепил в ст. 4 возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина, устанавливая и пределы подобного ограничения [10]. Таким образом, ограничения прав и свобод человека и гражданина ограничиваются рамками определённых целей, по достижении которых дальнейшее ограничение является неправомерным.

Как отмечает Д.А. Оспанова: «Особое значение для установления предельности ограничений прав и свобод имеют Сиракузские принципы ... в которых содержатся положения, устанавливающие пределы 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» [11]. 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. 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 обществе [12, с. 224].

Кроме общих условий ограничения прав и свобод человека и гражданина Конституция России закрепляет и специальные условия, обусловленные наступлением определённых обстоятельств. Так, ст. 56 Основного закона РФ 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 предусмотренном [13]. Кроме того, Конституция России закрепляет в ч. 3 ст. 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 ст. 7 Федерального конституционного закона 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» [14].

На ограничение права граждан России 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 ч. 3 ст. 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 долговременная стратегия. С его помощью общество или отдельные его члены стремятся защитить себя от наиболее опасных и спорных политических тенденций» [8, с. 123–124].

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, обеспечением беспрепятственной законной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Во-вторых, недопустимостью необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Однако, в этой связи В.В. Гриб справедливо отмечает, что подобное огра-

ничество полномочий субъектов общественного контроля не должно иметь следствием бесконтрольную деятельность органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия [15, с. 154].

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.

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 граждан [16, с. 52].

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, ряд авторов, напротив, считает, что правоохранительная деятельность в силу своей специфики требует большего общественного контроля, чем деятельность любых иных органов власти [17, с. 146–150]. 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 ст. 10 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» принцип недопустимости вмешательства в деятельность судей) [18].

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 ст. 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 безопасности [19]. 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 референдумов [20].

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); 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 кон-

ституционных 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 ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

К числу условий ограничений права граждан России 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 ст. 30 Всеобщей декларации прав человека) [9].

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

К числу условий ограничений права граждан Российской Федерации на общественный контроль, содержащихся в федеральных законах, можно отнести, например, недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации (ст. 6 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации») [21].

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) [22]; 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» [23]; 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 состава) [24]; 3) политических партий (например, ограничена деятельность политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий на основании статьи 9 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» [25]; 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» [24]); 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) [24].

По видам (формам) общественного контроля можно выделить, например, следующие условия ограничения права граждан России на его осуществление: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» ограничивает в ч. 5 ст. 20 сроки проведения общественной проверки тридцатью днями.

Временная продолжительность ограничения прав граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля может быть обусловлена либо наступлением определенного события (например, после погашения или снятия судимости граждан в праве 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) [24].

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 [26]. Например, если некоммерческой организации будет отказано в выдвижении своих членов в состав 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.

Литература

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constrf.ru/razdel-1/glava-2/st-17-krf>. – Дата доступа : 01.12.2018.
2. Права человека: учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – 3-е изд., перераб. – М. : Норма; ИНФРА-М, 2015. – С. 140–181.
3. Нудненко, Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавров / Л.А. Нудненко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2016. – С. 267–269, 326–340.
4. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / М.В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2007. – С. 191–192, 294.
5. Авакьян, С.А. Конституционное право России: учеб. курс : учеб. пособ. : в 2 т. / С.А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма; Инфра-М, 2010. – Т. 1. – С. 669–670.
6. Зорькин, В.Д. Современный мир, право и Конституция / В.Д. Зорькин. – М., 2010. – С. 81.
7. Винокуров, В.А. О конституционной норме, предусматривающей, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц [Электронный ресурс] / В.А. Винокуров. – Режим доступа : <http://отрасли-права.pf/article/20543>. – Дата доступа : 01.12.2018.
8. Гриценко, А.С. Этико-моральная аргументация и ее применение органов конституционного контроля в свете вопроса об основаниях и пределах ограничения конституционных прав и свобод / А.С. Гриценко // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2016. — № 4 (27). – С. 123–124.
9. Всеобщая декларация прав человека : принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/10135532>. – Дата доступа : 01.12.2018.
10. Международный пакт о гражданских и политических правах : принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
11. Оспанова, Д.А. Принцип установления правовых норм ограничения прав и свобод человека и гражданина только законами [Электронный ресурс] / Д.А. Оспанова. – Режим доступа : <https://articlekz.com/article/9716>. – Дата доступа : 01.12.2018.
12. Варламова, Н.В. Эффективность правового регулирования: переосмысление концепции / Н.В. Варламова // Правоведение. – 2009. – №1. – С. 224.

13. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г., № 3-ФКЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.
14. О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г., № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.
15. Гриб, В.В. Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля / В.В. Гриб // Юридическое образование и наука. – 2016. – № 3. – С. 154.
16. Цварт, Т. Основные социальные права: мощный инструмент, нуждающийся в надежных руках / Т. Цварт // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 1 (61). – С. 52.
17. Полещук, А.С. О некоторых вопросах, связанных с проблемой обеспечения общественного (гражданского) контроля в сфере деятельности правоохранительных органов / А.С. Полещук // Вестник Московского университета МВД России. – 2010. – № 11. – С. 146–150.
18. О статусе судей в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 26.06.1992 г., № 3132-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 30. – Ст. 1792.
19. О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 г., № 390-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.
20. Рыжаков, А.П. Пределы ограничения деятельности члена общественной наблюдательной комиссии. Комментарий к статье 17 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания» / А.П. Рыжаков. – Москва, 2008. – 336 с.
21. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 г., № 212-ФЗ // Российская газета. – 2014. – № 6435 (163).
22. 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 г., № 76-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 4. – Ст. 2789.
23. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 г., № 7-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.
24. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 г., № 212-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.
25. О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 г., № 95-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.
26. Зорькин, В.Д. Аксиологические аспекты Конституции России // В.Д. Зорькин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 4 (65). – С. 8.

Юридическая консалтинговая корпорация
«Ассоциация независимых правозащитников»;
Научно-исследовательский институт
проблем глобализации, экономики и развития
гражданского общества

Поступила в редакцию 27.11.2018