

Kuras T.L. Russian Judicial System: History and Modernity. — *Sibirskii juridicheskii vestnik*. Irkutsk. 2000. No 3. P. 46-49. (In Russ.)

Osokina G. L. *Grazhdanskii protsess. Osobennaya chast' [Civil Procedure. The Particular Part]*. M.: Norma Publ. 2007. 960 p.

Reshetnikova I.V., Yarkov V.V. *Grazhdanskoe pravo i grazhdanskii protsess v sovremennoi Rossii [Civil Law and Civil Procedure in Modern Russia]*. M.: Norma Publ. 1999. 312 p.

УДК 321

ИСАЕВА Елена Александровна – к.ю.н., доцент кафедры социального и семейного законодательства Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова (150000, Россия, г. Ярославль, ул. Советская, 14; elenia2000@mail.ru)

ФОРМИРОВАНИЕ КОМПЛЕКСНОЙ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

Аннотация. В статье проводится анализ принятого в июле 2014 г. Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Анализируется трансформация текста нормативного акта в ходе его обсуждения, начиная с 2012 г. Выделяются ключевые различия в понятийном аппарате, формах контроля, субъектах и объектах общественного контроля, предусмотренных проектом нормативного акта и итоговой версией закона. Делается вывод о трансформации текста проекта нормативного акта не только в части юридической техники, но и в идеологической составляющей. При этом для систематизации разрозненных форм контроля, для комплексного развития данного института в будущем данный закон действительно необходим.

Ключевые слова: общественный контроль, субъекты и объекты общественного контроля, формы общественного контроля, нормативные основы общественного контроля

Общественный контроль и механизмы его внедрения в России на настоящий момент являются крайне актуальными проблемами для исследования и обсуждения. Институт общественного контроля выступает важнейшим фактором и показателем общественного развития. Он является одним из ключевых элементов в формировании обратной связи общества и власти. Действенный контроль над властью возможен лишь в рамках демократического конституционного государства, где власть рассредоточена, урегулирована, ограничена правом, доступна, предсказуема и эффективна [Цыбулевская, Милушева 2008: 28].

В настоящее время в России нормативно закреплены и действуют диалоговые площадки [Исаева 2013: 39] (общественные палаты [Исаева 2014: 1308], общественные советы, имеющие полномочия по общественной экспертизе, участию в формировании независимой оценки качества работы учреждений социальной сферы). В подавляющем большинстве регионов России созданы общественные наблюдательные комиссии по контролю за соблюдением прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания; на региональном уровне проводятся публичные слушания и др. Порой полномочия по общественному контролю у субъектов контроля могут даже перекрещиваться. К примеру, ОНК, общественный совет при УФСИН, уполномоченный по правам человека имеют право контроля за соблюдением прав в местах принудительного содержания граждан. И в случае получения жалобы на условия содержания все три субъекта смогут проводить контрольные мероприятия. В этом случае важен аспект саморегулирования субъектов общественного контроля.

С одной стороны, можно сказать, что формирование федеральной нормативной базы, предусматривающей регламентацию механизмов общественного контроля, началось сравнительно недавно, с другой — этот процесс идет так активно, что объекты контроля в регионах России реально осознают, что общественные проверки,

общественная экспертиза, общественный мониторинг и др. — это наступившая реальность, от которой отмахнуться уже не получится.

Поиск нормативных источников, комплексно регламентирующих применение общественного контроля в субъектах России, выдал крайне скудный результат. Комплексные (не узкоотраслевые) нормативные акты об общественном контроле на июль 2014 г. приняты лишь в Пермском крае¹ и республике Саха (Якутия)². Более распространены в субъектах именно отраслевые акты о контроле; как правило, они посвящены экологическому контролю³. Вероятно, законодательные органы субъектов России для начала собственного нормотворчества по закреплению механизмов общественного контроля ожидали принятия соответствующего федерального акта, что и произошло летом 2014 г.

Принятие Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — закон N 212-ФЗ) поставило точку в затянувшейся дискуссии о необходимости комплексной регламентации общественного контроля в России.

В своем развитии данный законопроект претерпел большое число редакций, при этом трансформация текста проекта нормативного акта касалась не только юридической техники, но и идеологической составляющей. После рассмотрения проекта закона в правовом управлении Аппарата Совета Федерации по нему было высказано много замечаний, среди которых были сомнения относительно самостоятельности предмета регулирования, т.к. законопроект либо частично дублировал положения уже действующих нормативных актов, либо вводил новые, которые никак не согласовывались с уже действующими, что нарушало системность регулирования, либо содержал множественные отсылки к иным нормативным актам.

Закон должен был стать правовой базой для развития различных форм гражданского участия, интегрированных в систему электронной демократии, в т.ч. общественных экспертиз, мониторингов, общественных инициатив, проверок, слушаний и т.д.⁴ Важно отметить, что разработчики законопроекта сразу озвучили мнение, что есть те, кто хотел бы вычистить из законопроекта все реальные правовые механизмы, оставив только одни пустые декларации, приводя в качестве негативного исторического примера закон СССР 1979 г. о трудовых коллективах, в котором не было ни одной правовой нормы. Поэтому разработчики просили президента России обратить особое внимание на этот законопроект⁵.

Сейчас, имея на руках уже принятый и подписанный президентом России текст федерального закона, можно сказать, что опасения инициаторов нормативного закрепления новых механизмов общественного контроля были небезосновательными.

В ходе «борьбы за закон» изменилось даже само понятие общественного контроля. В редакции законопроекта, вынесенной на общественное обсуждение в Общественной палате России 03.11.2012 г., под общественным контролем понималась деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных объектов общественного контроля. Ключевым в рамках данного определения выступал термин «общественные интересы», которые в редакции 2012 г. определялись как «осознаваемые обществом потребности в обеспечении безопасности, стабильности, устойчивом развитии общества, прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами междуна-

¹ Закон Пермского края от 21.12.2011 N 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае».

² Закон Республики Саха (Якутия) от 30.04.2014 1305-3 N 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)».

³ К примеру, в Чукотском автономном округе действует Закон Чукотского автономного округа от 21.12.2007 N 158-ОЗ «Об общественном экологическом контроле в Чукотском автономном округе».

⁴ Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека. Доступ: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19146> (проверено 08.08.2014).

⁵ Там же.

ного права и международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации»¹. В другой редакции этого законопроекта общественные интересы определялись как «законные интересы неопределенного круга лиц, связанные с обеспечением их безопасности и благополучия, соблюдением их прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и нормами международного права». Законопроект в ст. 3 также пояснял, что к общественным интересам относятся интересы, которые связаны с формированием и укреплением гражданского общества, демократического правового государства и общественной безопасности, а прежде всего, правоотношения в области защиты окружающей среды, социального обеспечения, труда, образования, здравоохранения, культуры, науки, санитарно-эпидемиологического благополучия, контроля за расходованием бюджетных средств, правоохранительной деятельности, обороны, а также в иных сферах, рассматриваемых гражданским обществом непосредственно или через его представителей в качестве общественно значимых².

В ходе обсуждения законопроекта определение общественного контроля через привязку к общественным интересам подверглось жесткой критике. Размытость понятия общественных интересов допускала слишком широкие основания для общественного контроля, что практически полностью развязывало руки его субъектам, ставя работу объектов контроля под угрозу парализации.

В итоговом тексте закона № 212-ФЗ исчезло понятие общественного интереса, а под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

При этом отметим, что республика Саха (Якутия) приняла свой закон об общественном контроле, опираясь на первую версию федерального законопроекта. Соответственно, в тексте республиканского «закона-переводника» понятие общественного интереса предусмотрено [общественные интересы – осознаваемые обществом потребности в обеспечении благополучия, безопасности, стабильности, устойчивом развитии общества, представлении и защите прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, Конституцией (Основным законом) Республики Саха (Якутия) и законодательством Республики Саха (Якутия)]. Текст закона, соответственно, и общественный контроль увязал именно с общественными интересами (общественный контроль – деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти Республики Саха (Якутия), органов местного самоуправления и иных объектов общественного контроля).

Исключение из текста федерального закона понятия общественного интереса кажется верным по причине того, что данное понятие являлось оценочным, неконкретным, что влияло на размывание и самого понятия общественного контроля.

Трансформация текста федерального закона по сравнению с изначальной редакцией затронула и субъектов контроля. Если в редакции, выносимой на публичные слушания Общественной палатой России 03.11.2012 г., в качестве субъектов контроля выделялись граждане, их объединения, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации, Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные палаты (общественные советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных, региональных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, общественные наблюдательные комиссии, комиссии по общественному контролю, то итоговая

¹ Обсуждение проекта Стратегии государственной национальной политики РФ и проекта федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». 2012. Доступ: <http://www.orgf.ru/documents/505/1884/newsitem/19802> (проверено 08.08.2014).

² Там же.

редакция исключила из субъектов контроля граждан, их объединения, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации. Фактически нормативный акт оставил субъектами общественного контроля тех, полномочия по общественному контролю которых уже были ранее предусмотрены как федеральными, так и региональными и местными нормативными актами¹. При этом стоит отметить, что законодатель дает право общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям выступать организаторами проведения общественного обсуждения и общественного мониторинга (п. 5 ст. 3).

Если в сравнительном контексте рассматривать формы общественного контроля в тексте законопроекта и в итоговой версии нормативного акта, то расхождения также наличествуют. В итоговой редакции остались общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания; законодатель также допустил иные формы, не противоречащие действующему законодательству. Изначально в первых версиях проекта перечень форм был шире: общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания, общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественная проверка, общественное расследование, опрос общественного мнения, публичный отчет руководителей федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов муниципального самоуправления².

Редакция законопроекта, выносимая на обсуждение Общественной палатой России 03.11.2012 г. содержала совсем иной перечень объектов контроля по сравнению с тем, что обозначен в подписанной президентом России итоговой версии. Статья 6 законопроекта давала возможность субъектам контроля осуществлять общественный контроль за деятельностью федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, а также в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за деятельностью государственных и муниципальных организаций, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, коммерческих организаций, когда такая деятельность затрагивает общественные интересы.

Фактически законопроект в данной редакции давал возможность субъектам контроля без формального ограничения в числе и сроках проверок осуществлять общественный контроль любых организаций, и коммерческих и некоммерческих, при этом не исключалась возможность одновременной проверки организации сразу несколькими субъектами контроля. Единственное, что ограничивало в тексте законопроекта субъектов контроля, — это принципы, к которым ст. 7 относилась добросовестность и разумность субъектов контроля.

Возможной гарантией от хаотичного тотального контроля хозяйствующих субъектов со стороны общественных контролеров выступала возможность саморегулирования (ст. 24 законопроекта 2013 г.). Субъектам контроля дано было право объединяться, проводить совместные мероприятия, вырабатывать этические принципы и нормы деятельности, создавать организационные механизмы для целей саморегулирования. В итоговой редакции есть сходная норма (ст. 17), которая предусматривает для субъектов общественного контроля возможность в целях координации своей деятельности объединять усилия и средства для повышения эффективности общественного контроля. Они вправе создавать ассоциации и союзы субъектов общественного контроля, а также проводить совместные мероприятия. Это действительно актуальная норма.

Примечательно, что редакция законопроекта 2013 г. предусматривала право субъектов и объектов общественного контроля регистрироваться в ЭРЦОК — электронном ресурсном центре общественного контроля, который предполагалось создать. Использование ЭРЦОК декларировалось как одна из гарантий реализации консти-

¹ Например, Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»; Федеральный закон от 10.06.2008 N 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» и др.

² Проект Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации». Доступ: <http://opko43.ru/assessment/1945/> (проверено 08.08.2014).

туционного права граждан России на участие в управлении делами государства. Эта идея также не нашла отражения в итоговом тексте нормативного акта.

Если изначально законопроект нес в себе определенные новые идеи, которые при реализации могли так или иначе, плохо или хорошо повлиять на развитие института общественного контроля в России, то итоговый текст явно демонстрирует, что закон принят как рамочный. Закон не содержит ни предусмотренных ранее законодательством механизмов контроля, не добавляет новых субъектов контроля. Фактически для общественных палат, общественных советов, общественных наблюдательных комиссий принятый закон не изменил ровным счетом ничего. Они будут продолжать работать по уже принятым ранее специальным нормативным актам в рамках очерченных ранее полномочий. Можно констатировать, что выдвигание идей по созданию и нормативному закреплению принципиально новых механизмов общественного контроля не увенчалось существенным успехом.

В то же время закон № 212-ФЗ закрепил понятие, общие принципы, цели и задачи общественного контроля, определил порядок взаимодействия субъектов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления, разъяснил формы общественного контроля.

Да, данный нормативный акт не вносит революционных изменений в уже сложившуюся систему, но для систематизации разрозненных форм контроля, для комплексного развития данного института в будущем данный закон действительно необходим.

Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ № 13-33-0122 «Оценка эффективности работы нормативно закрепленных механизмов взаимодействия власти и общества на территории 83 субъектов РФ и взаимосвязи с протестной активностью».

Список литературы

Исаева Е.А. 2013. Нормативно закрепленные диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности. — *Власть*. № 8. С. 39-41.

Исаева Е.А. 2014. Общественные палаты в субъектах Российской Федерации как основная диалоговая площадка власти и общества: особенности формирования. — *В мире научных открытий*. № 3.3(51). С. 1308-1317.

Цыбулевская О.И., Милушева Т.В. 2008. Общественный контроль как фактор ограничения власти. — *Право и управление. XXI век*. № 3. С. 28-33.

ISAEVA Elena Aleksandrovna, Cand.Sci.(Legal), Assistant Professor of the Department of Social and Family Law, Demidov Yaroslavl State University (Sovetskaya str., 14, Yaroslavl, Russia, 150000; Elenia2000@mail.ru)

DEVELOPING A COMPREHENSIVE REGULATORY FRAMEWORK FOR THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL IN RUSSIA

Abstract. *The article analyzes the Federal Law «On the basis of public control in the Russian Federation» signed in July 2014. The author analyzes the transformation of the text of the law during the discussion and highlights the key differences in the conceptual apparatus, forms of control, subjects and objects of public control under the draft regulation, and the final version of this law. The author concludes that the transformation of the text of the draft happened not only in terms of the legal technique, but also in the ideological component. Nevertheless this law is really necessary in order to organize the disparate forms of control for the integrated development of this institution in future.*

Keywords: *public control, subjects and objects of public control, form of public control, regulatory framework of public control*

References

Isaeva E.A. The Statutory Platforms for the Dialogue between the Authorities and Society in Russian Regions: Prerequisites of Efficiency. — *Vlast'*. 2013. No 8. P. 39-41. (In Russ.)

Isaeva E.A. The Public Chambers in the Regions of Russian Federation as the Main Platform for the Dialogue between Government and Society: Peculiarities of Formation. – *In the World of Scientific Discoveries*. 2014. № 3.3 (51). p. 1308-1317. (In Russ.)

Tsybulevskaja O.I., Milusheva T.V. Social Control as a Factor of the Restriction of the Authority. – *Law and Governance. 21st Century*. 2008. No 3. P. 28-33. (In Russ.)

МАЛИКОВ Денис Сергеевич – капитан юстиции, соискатель кафедры криминалистики Военного университета МО РФ (111033, Россия, г. Москва, ул. Волочаевская, 3/4; a_vua@rambler.ru)

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ ГИБЕЛИ ГРАЖДАНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ В РЕЗУЛЬТАТЕ ПРИМЕНЕНИЯ АВИАЦИОННЫХ СРЕДСТВ ПОРАЖЕНИЯ В РАЙОНАХ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА

Аннотация. В настоящее время продолжается неуклонный рост удельного веса жертв среди гражданского населения в периоды вооруженных конфликтов. При этом наибольшие потери гражданского населения отмечаются в процессе использования современных видов вооружения, в том числе из-за ошибок, допущенных в ходе планирования и нанесения авиационных ракетно-бомбовых ударов.

Ключевые слова: криминалистическое обеспечение, гибель гражданского населения, авиационные средства поражения, район вооруженного конфликта.

Проблема защиты гражданского населения в ходе вооруженных конфликтов вызывает все большую обеспокоенность международного сообщества, т.к., несмотря на разработку и ратификацию мировым сообществом конвенций по международному гуманитарному праву, продолжается неуклонный рост удельного веса жертв среди гражданского населения в периоды вооруженных конфликтов: в Первой мировой войне они составляли 5% всех погибших, во Второй мировой войне – 50%, в войнах в Корее – 84%, во Вьетнаме – 90% и т.д. [Винокуров 2005: 4]. При этом наибольшие потери среди гражданского населения отмечаются в процессе использования современных видов вооружения, в т.ч. из-за ошибок, допущенных в ходе планирования и нанесения авиационных ракетно-бомбовых ударов.

В настоящее время для России, ведущей борьбу с международным терроризмом, проблема защиты прав и жизни гражданского населения в районах вооруженного конфликта или в ходе проведения контртеррористических операций также является актуальной, т.к. от ошибок в процессе боевого применения современных средств вооружения, в т.ч. и по причине человеческого фактора, никто не может быть застрахован.

Так, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), рассмотрев дело, возбужденное в соответствии со ст. 34 конвенции «О защите прав человека и основных свобод» по искам граждан России Исаевой, Юсуповой и Базаевой, признал законность использования Россией авиационных средств поражения. Вместе с тем он посчитал, что Российской Федерацией были нарушены положения ст. 2, 13 вышеуказанной конвенции (о праве на жизнь и защиту частной собственности) и обязал Россию произвести истцам установленные судом денежные выплаты. Наряду с критической оценкой действий военного командования по вопросам планирования и проведения вышеуказанных операций, суд обратил внимание и на то обстоятельство что со стороны России не было обеспечено надлежащее расследование авиаударов по причине волокиты и «многочисленных упущений со стороны следственных органов», при этом «следствие было неэффективным, страдало недостатком объективности и доскональности» [Винокуров. 2010: 57-58].