

УДК 342.5(048)

DOI 10.52928/2070-1632-2022-62-12-108-112

## О ГАРАНТИЯХ НЕДОПУЩЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ЦЕЛЯХ ПОДРЫВА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНОСПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

канд. юрид. наук, доц. В.В. ГОНЧАРОВ

(Юридическая консалтинговая корпорация «Ассоциация независимых правозащитников»)

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-3029-4727>

*Настоящая статья посвящена конституционно-правовому анализу гарантий недопущения использования института общественного контроля в целях подрыва национальной безопасности и обороноспособности государства. В статье анализируется роль и значение демократических начал в формировании и функционировании аппарата публичной власти в процессе укрепления национальной безопасности и обороноспособности Российской Федерации как условия обеспечения процессов сохранения и развития национального общества и государства и противодействия любым внешним и внутренним угрозам этим процессам. Автор обосновывает позицию, согласно которой институт общественного контроля, несмотря на то, что является важнейшей юридической гарантией реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия граждан России в управлении делами государства, может быть использован как внешними, так и внутренними противниками повышения демократических начал в государственном управлении, в качестве инструмента деструктивного давления на аппарат публичной власти в стране в целях его дестабилизации, разрушения ключевых принципов организации и деятельности. В этой связи, в статье формализуется и обосновывается система рекомендаций и предложений по оптимизации системы гарантий, посредством которых будут минимизированы риски использования института общественного контроля в нарушение законодательства Российской Федерации, прав, свобод и законных интересов ее граждан в целях подрыва национальной безопасности и обороноспособности государства.*

**Ключевые слова:** юридические гарантии, недопущение использования, общественный контроль, национальная безопасность, обороноспособность государства, конституционно-правовой анализ, подрыв, Российская Федерация, народовластие, внешние угрозы.

**Введение.** Необходимость укрепления единства аппарата публичной власти и многонационального народа Российской Федерации в целях, с одной стороны, обеспечения сохранения и поступательного развития российского общества и государства, а с другой стороны, – повышения демократических начал в публичном управлении, побудила российского законодателя в середине первого десятилетия этого века, изучив и переосмыслив опыт организации и функционирования института народного контроля власти в СССР, просуществовавшего в той или иной форме более 70 лет, вернуться к легализации данной формы контроля общества над властью. Новый институт гражданского общества получил название института общественного контроля, анализу формирования и функционирования которого посвящены работы В.В. Гриба [1, с. 154–160], М.А. Вахтиной [2, с. 77–80], М.Л. Гачава [3, с. 205–207], А.И. Лапшиной, [4, с. 136–140], Д.С. Михеева, [5, с. 84–93], Г.Н. Чеботарева [6, с. 62–65], Л.И. Ковалевой, [7, с. 72–75], Н.А. Чертовой [8, с. 41–44], Н.С. Рыболовлевой [9, с. 50–52], М.С. Хачатрян [10, с. 24–30], а также ряда иных авторов. Однако, анализ реальных источников финансирования значительной части общественных организаций и движений в России и в мире, характера их деятельности, особенностей целей и задач, отраженных в учредительных документах, который мы более подробно проводили в ранних своих исследованиях [11], показал, что участие в формировании и функционировании института общественного контроля общественных организаций и движений зачастую используются внешними и внутренними противниками повышения демократических начал в государственном управлении в России, в качестве инструмента деструктивного давления на аппарат публичной власти в стране в целях его дестабилизация, разрушения ключевых принципов организации и деятельности. Это создает реальные угрозы подрыва национальной безопасности и обороноспособности государства. Это обстоятельство и обусловило выбор настоящей темы научного исследования.

Цель исследования состоит в осуществлении конституционно-правового анализа гарантий недопущения использования института общественного контроля в целях подрыва национальной безопасности и обороноспособности Российской Федерации, а также разработки на основе данного анализа системы рекомендаций и предложений по ее оптимизации, посредством чего будут минимизированы риски использования данного института гражданского общества в нарушение законодательства Российской Федерации, прав, свобод и законных интересов ее граждан в целях подрыва национальной безопасности и обороноспособности государства.

Реализация цели исследования возможна путем решения ряда задач, в числе которых можно выделить: 1) анализ роли и значения демократических начал в формировании и функционировании аппарата публичной власти в процессе укрепления национальной безопасности и обороноспособности России как условия обеспечения процессов сохранения и развития общества и государства и противодействия любым внешним и внутренним угрозам этим процессам; 2) обоснование значения института общественного контроля в Российской Федерации в качестве основной юридической гарантии реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия граждан страны в управлении делами государства; 3) анализ возможности и рисков использо-

вания данного института гражданского общества внешними и внутренними противниками повышения демократических начал в государственном управлении в качестве инструмента деструктивного давления на аппарат публичной власти в стране в целях его дестабилизация, разрушения ключевых принципов организации и деятельности, что подрывает национальную безопасность и обороноспособность государства; 4) формализация и обоснование системы рекомендаций и предложений по оптимизации системы гарантий, посредством которых будут минимизированы риски использования института общественного контроля в нарушение законодательства Российской Федерации, прав, свобод и законных интересов ее граждан в целях подрыва национальной безопасности и обороноспособности государства.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования института общественного контроля в Российской Федерации, а предмет исследования составляют: нормативно-правовые акты, регулирующие процессы создания и деятельности субъектов общественного контроля, их взаимодействия как с народом страны, так и органами публичной власти, их должностными лицами, иными органами и организациями, наделенными отдельными публичными полномочиями; российская научная правовая доктрина общественного контроля; материалы судебной практики.

**Основной текст.** Анализ мировых событий последних десятилетий показал наличие прямой зависимости степени реального закрепления и реализации демократических начал в формировании и функционировании аппарата публичной власти государств (прежде всего – стран периферийного капитализма, а также социалистических государств) с устойчивостью как самого аппарата публичной власти, так и общества в целом, от любых внешних и внутренних угроз, препятствующих сохранению и развитию данных национальных обществ и государств. В тех странах, где закрепленные в конституциях и законодательстве демократические начала в формировании и функционировании аппарата публичной власти носили декларативный характер, а на деле формы прямой и опосредованной демократии представляли собой юридическую фикцию, основанную на постоянной фальсификации процедур выборов и референдумов, игнорировании прав, свобод и законных интересов большинства населения (например, Ирак), под влиянием внешнего вторжения и внутренних беспорядков происходила смена конституционного строя, свержение государственного и политических режимов. В то же время, государства с высоким уровнем демократических начал в управлении (как социалистические, например, КНДР, так и капиталистические, в частности, Сирия) достаточно длительное время успешно противостоят внешнему и внутреннему деструктивному давлению на аппарат публичной власти.

В этой связи представляется, что укрепление демократических начал в организации и деятельности аппарата публичной власти является обязательным условием процессов укрепления национальной безопасности и обороноспособности государства (Российская Федерация, при этом, не является исключением).

С чем это связано? Во-первых, при росте числа и эффективности форм прямой и опосредованной демократии в стране растет уровень легитимности аппарата публичной власти в глазах народа, который в случае угрозы легитимно избранной им власти (как внешних, так и внутренних) готов с оружием в руках защищать конституционный строй. Во-вторых, при активном развитии реальных форм прямой демократии минимизируются риски коррупции в системе публичного управления в стране (коррупционные группы легко вычисляются, их участники подвергаются уголовному преследованию со стороны правоохранительных органов, формируемых, избираемых легитимными органами власти). В-третьих, минимизация коррупции приводит к ситуации, когда в стране нет критической массы чиновников, которые вывезли за рубеж денежные средства, полученные в результате хищения бюджетных средств и взяток, став зависимыми от воли правящих политических классов стран места нахождения активов, приобретенных за вышеназванные средства.

Каким же образом связаны понятия национальной безопасности и обороноспособности государства с состоянием работы аппарата публичной власти в стране, а также общим уровнем соблюдения действующего законодательства, прав, свобод и законных интересов граждан?

Прежде всего, Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» в составе базовых принципов обеспечения безопасности в России закрепляет: соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина; законность; приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности; системность и комплексность применения органами публичной власти политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности; взаимодействие органов публичной власти с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности<sup>1</sup>. То есть, общество и государство находятся в состоянии безопасности, позволяющей осуществлять полноценное их развитие, если соблюдается и защищается законность, права и свободы человека и гражданина посредством совместной деятельности аппарата публичной власти и граждан, а также их объединений.

В свою очередь, понятие обороны, которое дает Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне», подразумевает создание целостной системы мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории<sup>2</sup>. При этом, данные меры носят различный характер, предполагая деятельное участие в их разработке и реализации не только аппарата публичной власти, но и граждан Российской Федерации, а также их объединений.

<sup>1</sup> URL: <https://base.garant.ru/12181538>.

<sup>2</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10591](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10591).

Таким образом, основой обеспечения национальной безопасности и обороноспособности Российской Федерации является взаимодействие аппарата публичной власти и многонационального народа Российской Федерации в лице как отдельных граждан, так и их объединений.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, многонациональный народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в стране, реализуя последнюю через прямые (выборы и референдумы) и опосредованные (например, деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц) формы народовластия<sup>3</sup>. Однако, делегированные народом органам публичной власти и их должностным лицам полномочия, а также процедуры выборов и референдумов, в которых участвуют публичные и квазипубличные органы власти (в частности, избирательные комиссии всех уровней) нуждаются в постоянном контроле со стороны гражданского общества. В этой связи, институт общественного контроля выступает в роли основной юридической гарантии реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия граждан страны в управлении делами государства.

Однако, анализ современных процессов формирования и функционирования субъектов контроля гражданского общества над аппаратом публичной власти в России и мире выявил ряд проблем, связанных с рисками использования института общественного контроля в Российской Федерации внешними и внутренними противниками повышения демократических начал в государственном управлении в качестве инструмента деструктивного давления на аппарат публичной власти в стране в целях его дестабилизации, разрушения ключевых принципов организации и деятельности, что подрывает национальную безопасность и обороноспособность. В числе этих проблем можно выделить, в частности, следующие:

Во-первых, Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепил возможность и необходимость участия в осуществлении общественного контроля граждан как в личном статусе, так и через деятельность общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. При этом, законодательство не закрепляло никаких ограничений для данных форм юридических лиц для участия в мероприятиях общественного контроля. Однако, как отмечает ряд авторов, этой возможностью стали пользоваться общественные объединения, которые финансировались, либо получали гранты и иные формы денежного стимулирования из-за рубежа [12, с. 242–249; 13, с. 742–749]. Они стали использовать институт общественного контроля как площадку для деструктивной критики аппарата публичной власти в стране. Порой, данная критика и информация, распространяемая данными юридическими лицами, их представителями (например, А. Навальным) носила клеветнический характер, что подтверждалось соответствующими решениями правоохранительных и судебных органов страны, а также приговорами [11].

Во-вторых, хотя вышеназванный Федеральный закон закрепил институт «конфликта интересов», под которыми понимает ситуацию, «при которой личная заинтересованность общественного инспектора, общественного эксперта или иного лица субъекта общественного контроля влияет или может повлиять на объективность и беспристрастность осуществления общественного контроля и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью общественного инспектора, общественного эксперта или иного лица субъекта общественного контроля и целями и задачами общественного контроля»<sup>4</sup>, представляется, что никак не раскрыта в данном институте проблематика конфликта интересов общественного объединения (его целей, задач, уставных документов) и задач общественного контроля (особенно, если речь идет об общественном объединении, иной некоммерческой негосударственной организации, финансируемой полностью или частично иностранными государствами, международными организациями, иностранными физическими лицами, лицами без гражданства и т.п.).

В-третьих, ряд форм общественного контроля, закрепленных Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (например, общественные (публичные) слушания) предполагает свободное участие в собраниях граждан любых лиц (включая представителей любых общественных объединений и иных некоммерческих негосударственных организаций). Учитывая, что деятельность подобных юридических лиц может специально финансироваться для искажения результатов общественного контроля из-за рубежа, то подобное участие представителей данных юридических лиц может быть направлено на подрыв конституционных прав граждан России (в частности, на осуществление мероприятий общественного контроля).

В-четвертых, анализ Федерального закона от 14.07.2022 г. № 252-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», который поставил реальный запрет лицам в Российской Федерации, находящимся под иностранным влиянием, влиять на деятельность органов публичной власти и их должностных лиц, показал, что в нем практически не содержится реальных гарантий для запрета участия юридических лиц, находящихся под иностранным влиянием, в мероприятиях общественного контроля<sup>5</sup>.

В-пятых, действующее уголовное и административное законодательство в Российской Федерации не содержит мер уголовно-правовой и административно-правовой ответственности за деятельность лиц, находящихся под иностранным влиянием (как физических, так и юридических), направленную на участие в механизме организации и осуществления общественного контроля в стране.

<sup>3</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>4</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // СЗ РФ. – 28.07.2014. – № 30 (часть 1). – Ст. 4213.

<sup>5</sup> URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1554755>.

**Заключение.** В целях разрешения указанных выше проблем и минимизирования возможности использования института общественного контроля в нарушение законодательства Российской Федерации, прав, свобод и законных интересов ее граждан, что подрывает национальную безопасность и обороноспособность государства, представляется необходимым разработать и реализовать ряд рекомендаций и предложений по оптимизации системы вышеназванных гарантий, к числу которых можно отнести следующие:

Во-первых, институт общественного контроля следует формализовать в Конституции Российской Федерации, определив его понятие, принципы, формы, методы и виды мероприятий общественного контроля, механизм взаимодействия его субъектов с органами публичной власти и их должностными лицами, закрепив гарантии как реализации, охраны и защиты данного правового института, так и недопущения его использования в антигосударственных и антиобщественных целях, например, в целях подрыва национальной безопасности и обороноспособности государства.

Во-вторых, в Федеральном законе от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» следует закрепить в качестве одного из оснований недопуска общественных объединений и некоммерческих негосударственных организаций к процессам организации и осуществления мероприятий общественного контроля обстоятельство, когда они финансируются (полностью или частично) иностранными государствами, международными организациями, иностранными физическими лицами, лицами без гражданства, либо находятся под их влиянием.

В-третьих, в Федеральном законе от 14.07.2022 г. № 252-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», следует закрепить запрет лицам, находящимся под иностранным влиянием, участвовать в каком-либо виде в процессах организации или осуществления мероприятий общественного контроля на территории Российской Федерации.

В-четвертых, в Уголовном кодексе Российской Федерации, а также Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, следует закрепить меры уголовно-правовой и административно-правовой ответственности за деятельность лиц, находящихся под иностранным влиянием (как физических, так и юридических), направленную на участие в механизме организации и осуществления общественного контроля в стране.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гриб, В.В. Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля / В.В. Гриб // Юридическое образование и наука. – 2016. – № 3. – С. 154–160.
2. Вахтина, М.А. Роль общественного контроля в противодействии коррупции: российский опыт / М.А. Вахтина // Гуманитарные балканские исследования. – 2020. – Т. 4, № 3(9). – С. 77–80. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-obschestvennogo-kontrolya-v-protivodeystvii-korrupsitsii-rossiyskiy-opyt>.
3. Гачава, М.Л. К вопросу об общественном антикоррупционном контроле как о способе противодействия коррупции / М.Л. Гачава, Ю.А. Мартынова // Заметки ученого. – 2020. – № 10. – С. 205–207. URL: <http://nauka-prioritet.ru/wp-content/uploads/2020/12/%D0%9D%D0%BE%D1%8F%D0%B1%D1%80%D1%8C-2020-10.pdf>.
4. Лапшина, А.И. Общественный контроль и иные институты контроля общества за деятельностью органов государственной власти / А.И. Лапшина // Правовое государство: теория и практика. – 2014. – № 2(36). – С. 136–140.
5. Михеев, Д.С. Формирование и полномочия субъектов общественного контроля: вопросы гласности / Д.С. Михеев // Вестник Марийского государственного университета. Сер. Исторические науки. Юридические науки. – 2017. – Т. 3, № 4(12). – С. 84–93. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyy-kontrol-i-inye-instituty-kontrolya-obschestva-za-deyatelnostyu-organov-gosudarstvennoy-vlasti>.
6. Чеботарев, Г.Н. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 62–65.
7. Гончаров, В.В., Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации / В.В. Гончаров, Л.И. Ковалева // Власть. – 2009. – № 1. – С. 72–75. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ob-institutah-obschestvennogo-kontrolya-ispolnitelnoy-vlasti-v-rossiyskoy-federatsii>.
8. Чертова, Н.А., Институт общественного финансового контроля как показатель развития гражданского общества / Н.А. Чертова, И.А. Фатиева // Правовая мысль. – 2020. – № 1(1). – С. 41–44. URL: <https://xn----7sbaha0dgmgs3jpa0b.xn--p1ai/files/vypuski/01/41-44.pdf>.
9. Рыболовлева, Н.С. К вопросу о контроле гражданского общества за деятельностью органов государственной власти / Н.С. Рыболовлева // Закон и право. – 2020. – № 6. – С. 50–52. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-kontrole-grazhdanskogo-obschestva-za-deyatelnostyu-organov-gosudarstvennoy-vlasti>.
10. Хачатрян, М.С. Пределы правового регулирования общественного контроля / М.С. Хачатрян // Юридические исследования. – 2017. – № 9. – С. 24–30. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predely-pravovogo-regulirovaniya-obschestvennogo-kontrolya>.
11. Гончаров, В.В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации / В.В. Гончаров. – М.: «Alicegroup», 2019. – 256 с.
12. Кожевников, О.А. Некоммерческие организации – иностранные агенты: опыт России и других государств СНГ / О.А. Кожевников, А.В. Нечкин // Вестн. Томск. гос. ун-та. – 2021. – № 471. – С. 242–249. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekommercheskie-organizatsii-inostrannye-agenty-opyt-rossii-i-drugih-gosudarstv-sng>.
13. Симонов, П.Ю. Иностранные агенты как субъект информации и его влияние на информационную среду государства / П.Ю. Симонов // Миссия конфессий. – 2021. – Т. 10, № 7(56). – С. 742–749.

Поступила 07.09.2022

**ON GUARANTEES OF PREVENTING THE USE OF THE INSTITUTION OF PUBLIC CONTROL  
IN ORDER TO UNDERMINE NATIONAL SECURITY AND THE DEFENSE CAPABILITY  
OF THE STATE: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS**

**V. GONCHAROV**

*(Legal Consulting Corporation "Association of Independent Human Rights Defenders")*

*This article is devoted to the constitutional and legal analysis of guarantees against the use of the institution of public control in order to undermine national security and the defense capability of the state. The article analyzes the role and importance of democratic principles in the formation and functioning of the apparatus of public power in the process of strengthening national security and defense capability of the Russian Federation as a condition for ensuring the preservation and development of national society and the state and countering any external and internal threats to these processes. The author substantiates the position according to which the institution of public control, despite the fact that it is the most important legal guarantee for the implementation, protection and protection of the constitutional principles of democracy and the participation of Russian citizens in the management of state affairs, can be used by both external and internal opponents of increasing democratic principles in public administration, as an instrument of destructive pressure on the apparatus the public authorities in the country in order to destabilize it, destroy the key principles of organization and activity. In this regard, the article formalizes and substantiates a system of recommendations and proposals for optimizing the system of guarantees, through which the risks of using the institute of public control in violation of the legislation of the Russian Federation, the rights, freedoms and legitimate interests of its citizens in order to undermine national security and the defense capability of the state will be minimized.*

**Keywords:** *legal guarantees, prevention of use, public control, national security, state defense capability, constitutional and legal analysis, undermining, Russian Federation, democracy, external threats.*