

УДК 342(470)

DOI 10.52928/2070-1632-2023-63-1-113-117

## К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИНОСТРАННЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

канд. юрид. наук, доц. В.В. ГОНЧАРОВ

(Юридическая консалтинговая корпорация «Ассоциация независимых правозащитников», Краснодар)

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

*Настоящая статья посвящена анализу вопросов возможности осуществления в Российской Федерации общественного контроля за деятельностью иностранных и международных дипломатических представительств. Автор обосновывает позицию, согласно которой обеспечение сохранения и развития российского общества и государства возможны лишь при условии развития демократических основ в публичном управлении, важнейшей гарантией которых выступает институт общественного контроля. Однако, закрепленные в действующем российском законодательстве пределы общественного контроля противоречат конституционным принципам народовластия и участия общества в управлении делами государства. В этой связи, в статье обосновывается система предложений и рекомендаций по оптимизации законодательства об общественном контроле в области расширения полномочий его субъектов в части осуществления в Российской Федерации общественного контроля за деятельностью иностранных и международных дипломатических представительств (если последняя нарушает российское законодательство, представляет собой вмешательство во внутренние дела Российской Федерации, нарушая конституционные права и свободы граждан России), определения пределов, условий и механизма проведения мероприятий общественного контроля в отношении деятельности иностранных и международных дипломатических представительств.*

**Ключевые слова:** общественный контроль, народовластие, суверенитет, иностранные посольства, консульства, конституционно-правовой анализ, международное право.

**Введение.** Настоящая статья посвящена анализу вопросов возможности осуществления в Российской Федерации общественного контроля за деятельностью иностранных и международных дипломатических представительств. Проблемы определения перечня объектов общественного контроля и пределов его реализации в Российской Федерации широко исследуются в работах В.В. Гриба [1, с. 154–160], М.С. Хачатряна [2, с. 24–30], О.В. Пищулина [3, с. 108–110], Е.В. Бердниковой [4, с. 29–37], И.М. Прядкиной [5, с. 28–30] и ряда иных авторов. Однако доля исследований, посвященных вопросам возможности осуществления общественного контроля на территории Российской Федерации в отношении деятельности иностранных граждан и иностранных, а также международных юридических лиц, исключительно невелика. Этим и обусловлен выбор темы настоящего исследования.

Цель исследования состоит в обосновании возможности осуществления в Российской Федерации общественного контроля за деятельностью иностранных и международных дипломатических представительств, а также определении условий, пределов и механизма реализации мероприятий общественного контроля в данной области.

Достижение цели исследования возможно при реализации ряда поставленных задач, в числе которых мы можем выделить следующие: 1) исследовать взаимосвязь процессов укрепления демократических основ в механизме государственного управления с ростом способности демократического государства и общества противодействовать внутренним и внешним угрозам, направленным на подрыв возможности их сохранения и развития; 2) обосновать роль института общественного контроля в качестве базовой юридической гарантии реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства; 3) обосновать необходимость и законность возможности осуществления в Российской Федерации общественного контроля за деятельностью иностранных и международных дипломатических представительств; 4) выявить основные проблемы, препятствующие возможности осуществления в Российской Федерации общественного контроля за деятельностью иностранных и международных дипломатических представительств; 5) разработать и обосновывать систему предложений и рекомендаций по оптимизации законодательства об общественном контроле в области расширения полномочий его субъектов в части осуществления в Российской Федерации общественного контроля за деятельностью иностранных и международных дипломатических представительств, определения пределов, условий и механизма проведения мероприятий общественного контроля в отношении деятельности иностранных и международных дипломатических представительств.

В качестве объекта исследования выступают общественные отношения, связанные с организацией и осуществлением общественного контроля в Российской Федерации, а предмет исследования представляют нормы международного и российского права, регулирующие вопросы организации и осуществления общественного контроля, определение его пределов и возможности реализации мероприятий общественного контроля в отношении деятельности иностранных и международных дипломатических представительств.

**Основная часть.** Нарастание издержек и противоречий в развитии мировой капиталистической системы в контексте глобализации общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического

развития национальных обществ и государств неизбежно влечет за собой необходимость сброса данных издержек и противоречий со стран ядра мировой капиталистической системы в государства её периферии, когда правительствам стран периферийного капитализма навязываются экономически невыгодные правила участия в мировой системе разделения труда и международном товарообмене. Это неизбежно влечет за собой падение жизненного уровня населения в данных государствах, замедление или исключение возможности дальнейшего социально-экономического роста и развития этих национальных обществ и государств.

События последних десятилетий мировой истории показали, что сохранение и развитие современных независимых демократических государств, основной целью деятельности органов публичной власти которых является обеспечение сохранения и поступательного развития данных национальных обществ и государств, возможно лишь при условии усиления демократических начал в организации и функционировании системы государственного управления. В этом случае, поступательное развитие процессов реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия общества в управлении делами государства влечет повышение легитимности механизма публичной власти в глазах народа, который будет готов с оружием в руках защищать конституционный строй, активно противодействуя любой внешней и внутренней угрозе национальной обороне и безопасности страны.

Согласно Конституции Российской Федерации, её многонациональный народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в стране, реализуя свои властные полномочия как через непосредственные формы народовластия (например, через институты свободных выборов и референдумов), так и опосредованно (в частности, через деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц). При этом, делегированные народом полномочия нуждаются в постоянном и неусыпном контроле со стороны гражданского общества во избежание захвата власти, её узурпации, незаконного присвоения и удержания властных полномочий какими-либо органами публичной власти, а также их должностными лицами, в силу чего реализация властных полномочий будет осуществляться в интересах узкой группы лиц либо отдельных политических классов, но не в интересах большинства населения, права и свободы которого будут нарушаться. Кроме того, значительная часть форм прямого народовластия (особенно, выборы и референдумы) предполагает участие публичных и квазипубличных органов власти (в частности, избирательных комиссий, комиссий по проведению референдумов), чья деятельность, в силу специфики российского избирательного законодательства и законодательства о референдумах, зачастую политически ангажирована. Так, большинство членов данных комиссий являются представителями тех или иных политических партий. В этой связи, гражданское общество должно осуществлять контроль и данных комиссий, а также иных структур, которые участвуют в реализации форм прямого народовластия на федеральном, региональном и местном уровнях.

Действующее российское законодательство об общественном контроле понимает под последним возможность осуществления обществом контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами, иными органами и организациями, которые наделены действующим законодательством отдельными публичными полномочиями<sup>1</sup>. Данный институт гражданского общества был закреплен в российском законодательстве недавно и, как мы отмечали в ранее проведенных исследованиях, нуждается в доработке и оптимизации, особенно в части расширения перечня объектов общественного контроля [6; 7, с. 28–36]. Однако события последних десятилетий показали, что демократические правительства стран, которые хотят обеспечивать сохранение и поступательное развитие национальных обществ и государств, несмотря на давление стран ядра мировой капиталистической системы (США, страны Европейского Союза и Великобритании), последовательно разрушающих государственно-правовые институты третьих стран, сталкиваются с агрессивной экспансионистской политикой указанных государств. Правительства стран Запада, опираясь на мощь пропагандистского аппарата, ядром которого являются СМИ, а также социальные платформы и мессенджеры в сети Интернет, многочисленные штаты псевдо-общественных организаций, получающих финансирование из многочисленных частных фондов, созданных как правительствами, так и транснациональными корпорациями, оказывают давление на национальные правительства с целью подрыва механизма подготовки и принятия решений по управлению государством, которые соответствуют правам и свободам, а также законным интересам большинства граждан данных стран. Цель данной экспансии очевидна – отстранить народы государств, подвергающихся экспансии, от обладания и пользования правом всех народов обладать и пользоваться в полной мере и свободно своими естественными богатствами и ресурсами, игнорируя запреты многочисленных международных правовых актов, в частности, ст. 1 и 47 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>2</sup>.

В большинстве случаев, смена политических режимов в государствах периферийного капитализма (как мы наблюдали в Ираке, Ливии, странах, образовавшихся на месте бывшей Югославии, в Грузии, на Украине) осуществлялась либо при непосредственной поддержке иностранных и международных дипломатических представителей, либо под их непосредственным руководством (например, на Украине). Распространенной является поговорка, что в США невозможно осуществление «оранжевой революции» в силу того, что на их территории

<sup>1</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Собр. закон-ва Российской Федерации. – 2014. – № 30 (Ч. 1). – Ст. 4213.

<sup>2</sup> URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml).

нет американских посольств, консульств и иных дипломатических учреждений как самих США (и стран-сателлитов США), так и международных правительственных и неправительственных организаций, финансируемых правящими правительственными и финансово-экономическими кругами США (например, той же ВОЗ и ряда иных). В этой связи возникает вопрос относительно того, а почему же необходимым условием успеха в осуществлении «оранжевых революций», направленных на свержение демократических национальных правительств и смену конституционного строя в странах периферийного капитализма, является участие в них иностранных и международных дипломатических представительств?

Ряд авторов, анализируя эту проблему, отмечают, что страны Запада, используя исторически сложившиеся и закрепленные в Венских конвенциях 1961 и 1963 годов<sup>3</sup>, ряде иных международных актов институты дипломатического иммунитета, который распространяется на иностранные и международные дипломатические представительства, а также самих дипломатов, продвигают процессы расширения перечня привилегий и объема дипломатического иммунитета дипломатических представительств, [8, с. 313–318; 9, с. 292–298], превращая институт дипломатического иммунитета в «дипломатию вне закона» [10, с. 364–366], «узаконив безнаказанность» деятельности дипломатических представительств [11, с. 92–94], подрывающих конституционные основы стран места их пребывания. При этом, как справедливо отмечает Е.С. Шуба, «иммунитеты и привилегии сотрудников дипломатических представительств следует рассматривать не как данные им личные иммунитеты, а как иммунитеты и привилегии, данные аккредитующему государству и распространяющиеся на сотрудников его дипломатических представительств» [10, с. 364]. При этом распространенной ошибкой является рассмотрение данных иммунитетов и привилегий как неограниченных и безусловных. Однако, ст. 41 Венской конвенции 1961 г. говорит о том, что все лица, пользующиеся такими привилегиями и иммунитетами, обязаны уважать законы и постановления государства пребывания, обязаны не вмешиваться во внутренние дела этого государства. Это оговорка, на наш взгляд, является подтверждением ограниченного характера подобных иммунитетов и привилегий. Государство, в котором находятся иностранные и международные дипломатические представительства, в ответ на недружескую их политику, выразившуюся, например, во вмешательстве во внутренние дела страны, может разорвать дипломатические отношения с соответствующим государством либо выйти из соответствующей международной организации.

Кроме того, существует предусмотренный ст. 9 Венской конвенции 1961 г. и рядом иных международных актов и межгосударственных соглашений институт «*persona non grata*», когда государство места пребывания дипломатического представительства может без объяснения причин уведомить аккредитующее государство, что глава представительства или какой-либо из членов дипломатического персонала представительства является *persona non grata* (буквально с латинского – нежелательным лицом). Это означает, что пребывание данного лица на территории страны недопустимо и он должен покинуть её в установленные сроки.

Представляется, что данные возможности для удаления дипломатических представителей, которые нарушают российское законодательство, вмешиваются во внутренние дела Российской Федерации, нарушают конституционные права и свободы граждан России, изгнания подобных дипломатических представительств с территории страны, недостаточны. Кроме того, деятельность тех или иных органов публичной власти может идти вразрез с волей народа, что само по себе будет являться нарушением Конституции Российской Федерации, а также международного законодательства, в частности, ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой «воля народа должна быть основой власти правительства <...> при этом эта воля должна находить себе выражение <...> не только <...> в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования <...> но и посредством других равнозначных форм...». Подобное игнорирование воли народов СССР мы уже наблюдали в 1991 году, когда результаты всенародного референдума о сохранении СССР были проигнорированы органами государственной власти самого СССР, а также союзных республик в его составе, которые и объявили либо о прекращении деятельности СССР, либо о выходе из его состава.

Кроме того, мы наблюдаем повсеместно, что правительства стран периферийного капитализма либо государств, на территории которых находятся, по сути, оккупационные контингенты США (например, Японии, Германии, Эстонии), распространяют дипломатический иммунитет на широкие категории граждан США (в частности, военнослужащих). В результате возникает опасная ситуация, когда конституционные права и свободы граждан могут быть нарушены, а виновные лица не могут быть привлечены к ответственности, что является прямым нарушением процессов реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия граждан страны в управлении делами государства. Данные принципы сформулированы и в международно-правовых документах, начиная с Устава ООН<sup>4</sup> и заканчивая многочисленными международными пактами.

На наш взгляд, решением данной проблемы может стать предоставление субъектам общественного контроля в Российской Федерации возможности осуществлять его в отношении деятельности иностранных и международных дипломатических представительств. Однако реализация такой возможности субъектами общественного контроля связана с многочисленными проблемами. В их числе можно выделить следующие.

<sup>3</sup> URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/dip\\_rel.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dip_rel.shtml); URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/consular.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/consular.pdf).

<sup>4</sup> URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>.

Во-первых, институт общественного контроля не формализован в Конституции Российской Федерации, что, с одной стороны, снижает его вес в глазах не только населения страны, но и многочисленных органов публичной власти, а с другой стороны, создает целый ряд трудностей в осуществлении мероприятий общественного контроля в отношении некоторых органов публичной власти, особенно поименованных в Основном законе страны, а также иных субъектов права, включая международного (в частности, сотрудников иностранных и международных дипломатических представительств). Во-вторых, отсутствие закрепления института общественного контроля в Конституции Российской Федерации порождает многочисленные дискуссии в научной и учебной литературе относительно возможных пределов его осуществления. Так, ряд авторов считает, что детальная урегулированность института общественного контроля в действующем законодательстве излишня, так как законодательство не может каким-либо образом ограничивать право народа на осуществление своей власти посредством прямых форм народовластия. [2, с. 24–30]. Иные же авторы, напротив, осторожно относятся к возможности расширения перечня объектов общественного контроля, аргументируя это необходимостью внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательство об общественном контроле [1, с. 154–160]. Анализ Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» показывает, что ст. 2 вывела из предмета его ведения огромное количество объектов общественного контроля, даже относящихся к органам публичной власти, аргументировав это необходимостью принятия отдельных федеральных законов об общественном контроле в данных областях государственного и муниципального управления. Но ни один федеральный закон, из упомянутых в данной статье, так и не был принят более, чем за 8(!) лет.

Помимо сказанного, полномочия субъектов общественного контроля в Российской Федерации носят во многом «декоративный» характер. Как мы уже отмечали в ранее проведенных исследованиях, в этом отношении институт общественного контроля существенно проигрывает существовавшему и активно использовавшемуся институту народного контроля власти в СССР, субъекты которого обладали реальными полномочиями, вплоть до временного отстранения виновных в нарушении законодательства лиц от исполнения своих обязанностей [6].

Российское законодательство не упоминает вообще о возможности осуществления общественного контроля в отношении иностранных граждан, юридических лиц с иностранной юрисдикцией, ведущих деятельность на территории Российской Федерации, а также представителей иностранных и международных дипломатических представительств. Российская правовая доктрина, хотя в лице отдельных представителей и критикует понятие «дипломатического иммунитета», оспаривая его пределы и объем, не формулирует и не детализирует механизм осуществления общественного контроля за деятельностью иностранных и международных дипломатических представительств.

**Заключение.** Представляется, что для разрешения вышеназванных проблем и развития института общественного контроля в Российской Федерации, необходимо реализовать систему предложений и рекомендаций по оптимизации законодательства об общественном контроле, в том числе, расширения полномочий его субъектов в части осуществления в Российской Федерации общественного контроля за деятельностью иностранных и международных дипломатических представительств, определения пределов, условий и механизма проведения мероприятий общественного контроля в отношении деятельности иностранных и международных дипломатических представительств.

Во-первых, следует формализовать институт общественного контроля в Конституции Российской Федерации, взяв за образец механизм закрепления института народного контроля власти, формализованный в Конституции СССР 1977 г., а также конституциях союзных республик. При этом, в Конституции России следует закрепить полномочия субъектов общественного контроля, их систему, основные формы, методы и виды мероприятий общественного контроля. Необходимо определить механизм взаимодействия и сотрудничества субъектов общественного контроля с органами публичной власти и их должностными лицами. При этом, следует отойти от сложившейся практики закрепления за субъектами общественного контроля декоративных полномочий, которые не влекут реального предупреждения и пресечения нарушений законодательства Российской Федерации любыми субъектами права.

Во-вторых, в Конституции Российской Федерации следует оговорить возможность осуществления в Российской Федерации общественного контроля за деятельностью иностранных и международных дипломатических представительств в случае, если данная деятельность нарушает российское законодательство, представляет собой вмешательство во внутренние дела Российской Федерации, нарушает конституционные права и свободы граждан России. В этой связи, соответствующими полномочиями необходимо наделить Общественную палату Российской Федерации, которая, в случае, если в результате осуществления мероприятий общественного контроля в отношении деятельности иностранных и международных дипломатических представительств (их официальных представителей), обнаружит, что данная деятельность нарушает российское законодательство, представляет собой вмешательство во внутренние дела Российской Федерации, нарушает конституционные права и свободы граждан России, должна будет обратиться к Президенту Российской Федерации с предложением об объявлении тех или иных лиц, обладающих дипломатическим иммунитетом, «*persona non grata*», либо о разрыве дипломатических отношений с государством, чьи дипломатические представительства осуществляют вышеназванные нарушения, либо о выходе из соответствующей международной правительственной или неправительственной организации. В случае, если глава государства проигнорирует вышеназванные предложения, то Общественная палата должна быть наделена полномочиями по инициированию Всероссийского референдума по данному вопросу. В этой связи, необходимо дополнить перечень вопросов, который могут выноситься на референдум Российской Федерации, вопросами об объявлении тех или иных лиц, обладающих дипломатическим иммунитетом, «*persona non grata*», либо о разрыве дипломатических отношений с государством, чьи дипломатические представительства осуществляют вышеназванные нарушения, либо о выходе из соответствующей международной правительственной или неправительственной организации. Данный правовой институт возможно определить

в качестве «отзыва агремана многонациональным народом Российской Федерации», в связи с тем, что последний является носителем абсолютного суверенитета и единственным источником власти в стране.

В-третьих, законодателям следует заняться оптимизацией законодательства об общественном контроле, которое имеет огромное число «белых пятен», особенно в части определения исчерпывающего перечня объектов общественного контроля, его пределов, форм, методов, механизмов реализации мероприятий и т.п.

В-четвертых, в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», российской научной правовой доктрине следует детально разработать и закрепить определения пределов, условий и механизма проведения мероприятий общественного контроля в отношении деятельности иностранных и международных дипломатических представительств. Это позволит исключить возможность осуществления на территории России иностранными и международными дипломатическими представительствами деятельности, направленной на нарушение российского законодательства, либо представляющей собой вмешательство во внутренние дела Российской Федерации, либо нарушение конституционных прав и свобод граждан России.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гриб В.В. Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля // Юридическое образование и наука. – 2016. – № 3. – С. 154–160.
2. Хачатрян М.С. Пределы правового регулирования общественного контроля // Юридические исследования. – 2017. – № 9. – С. 24–30.
3. Пищулин О.В. Цели, объекты и субъекты общественного контроля // Вестн. Костром. гос. ун-та им. Н.А. Некрасова. – 2014. – Т. 20. – № 4. – С. 108–110.
4. Бердникова Е.В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. – 2016. – № 3. – С. 29–37.
5. Прядкина И.М. Общественный контроль в условиях политической модернизации России // Вестн. Воронеж. ин-та экономики и социального управления. – 2018. – № 3. – С. 28–30.
6. Гончаров В.В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации. – М.: Alicegroup, 2019. – 256 с.
7. Гончаров В.В. Формы и объекты общественного контроля в Российской Федерации: современные проблемы и пути их разрешения // Вестн. Гродн. гос. ун-та им. Янки Купалы. Сер. 4. Правоведение. – 2019. – Т. 9. – № 1. – С. 28–36.
8. Алиев Э.А.О. Дипломатические иммунитеты и привилегии (теоретические и правовые аспекты) // Пробелы в российском законодательстве. – 2022. – Т. 15. – № 3. – С. 313–318.
9. Павлюк А.В., Бобров А.А. Иммунитеты и привилегии дипломатического представительства и его персонала, проблемы реализации // Пробелы в российском законодательстве. – 2022. – Т. 15. – № 3. – С. 292–298.
10. Шуба Е.С. Дипломатический иммунитет или современная дипломатия вне закона // Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе. – 2013. – № 1. – С. 364–366.
11. Еремина Е.С. Дипломатический иммунитет: привилегия или безнаказанность? // Международный научный журнал Ин-тернаука. – 2017. – Т. 2. – № 18 (40). – С. 92–94.

Поступила 17.09.2022

#### ON THE ISSUE OF THE POSSIBILITY OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF FOREIGN AND INTERNATIONAL DIPLOMATIC MISSIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS

V. GONCHAROV

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

*This article is devoted to the analysis of the issues of the possibility of public control over the activities of foreign and international diplomatic missions in the Russian Federation. The author substantiates the position that ensuring the preservation and development of Russian society and the state is possible only if democratic foundations in public administration are developed, the most important guarantee of which is the institution of public control. However, the limits of public control enshrined in the current Russian legislation contradict the constitutional principles of democracy and public participation in the management of state affairs. In this regard, the article substantiates a system of proposals and recommendations for optimizing legislation on public control in the field of expanding the powers of its subjects in terms of exercising public control over the activities of foreign and international diplomatic missions in the Russian Federation (if the latter violates Russian legislation, it constitutes interference in the internal affairs of the Russian Federation, violating the constitutional rights and freedoms of citizens Russia), definition of limits, conditions and mechanism of public control measures in relation to the activities of foreign and international diplomatic missions.*

**Keywords:** public control, democracy, sovereignty, foreign, embassies, consulates, constitutional and legal analysis, international law.