

Общественный контроль в современной России: основные направления и проблемы развития

Рассматриваются понятие, цели и задачи, субъекты, формы, направления общественного контроля, основные проблемы и особенности развития, анализируется роль общественного контроля в российском обществе и государстве.

Ключевые слова: общественный контроль; гражданское общество; правовое государство; общественные советы; общественные палаты.

Общественный контроль – важная составная часть системы защиты прав и свобод человека и гражданина, эффективность которой зависит от соблюдения законодательства всеми органами власти, уровня развития механизма сдержек и противовесов ветвей власти, взаимодействия власти и институтов гражданского общества.

Актуальное и емкое определение, отражающее ключевое содержание общественного контроля, дает Т. Н. Михеева, рассматривающая общественный контроль как «новый демократический институт, который позволяет гражданскому обществу контролировать деятельность власти» [6].

Рассматривая роль общественного контроля в российском обществе и государстве, российские ученые и практики дают различные оценки (от определяющей, ведущей, приоритетной до дополнительной, вторичной). Так, например, В. В. Гриб определяет систему общественного контроля как основу гражданского общества и правового государства [1, с. 33], и с такой позицией вполне можно согласиться. Т. Н. Михеева и Е. В. Маслов отмечают, что общественный контроль – это одна из дополнительных форм взаимодействия общества и власти [7, с. 18–20].

Анализируя экспертные мнения, концепции российских ученых о формах, содержании, специфике общественного контроля, можно обобщить различные типологии в следующую классификацию данного института: 1) цифровой, электронный или «живой», реальный общественный контроль; 2) официальный или неофициальный; 3) институциональный или функциональный; 4) виртуальный или документальный; 5) тематический (например, направленный на противодействие коррупции, или жилищный общественный контроль, или др.) или всеобщий, комплексный; 6) экспертный или практический; 7) муниципальный, региональный, федеральный, др.

Участие граждан в общественном контроле формирует, по нашему мнению, и используя терминологию Р. Даля, гражданскую компетентность [2]. Институты общественного контроля предназначены, в том числе, и для гражданского просвещения, формирования демократической гражданственности.

В актуальной повестке дня ООН – Целях устойчивого развития (далее – ЦУР) – развитие демократических институтов (в том числе института общественного контроля) закреплено в цели 16 «Мир, правосудие и эффективные институты» и цели 17 «Партнерство в интересах устойчивого развития». Надо отметить в связи с этим, что «программа ООН об устойчивом развитии до 2030 г., где указаны

* Светлана Игоревна Глушкова, д-р полит. наук, завкафедрой прав человека, директор Центра правового просвещения и прав человека Гуманитарного университета, приглашенный профессор Университета Париж-Запад (Франция).

** Наталья Валерьевна Палкина, юрист МЦ «ПрофМед», магистр юриспруденции, АНО ВО «Гуманитарный университет» (г. Екатеринбург).

17 целей устойчивого развития, была единогласно принята мировыми лидерами на историческом саммите ООН в сентябре 2015 г. Благодаря объединению национальных приоритетов с Программой 2030 и сотрудничеству с частным сектором и гражданским обществом, правительства начали активизировать усилия по ликвидации нищеты и работе с проблемами неравенства и изменением климата к 2030 г.»¹.

Общественный контроль должен быть эффективным институтом каждого правового государства и гражданского общества, участие в деятельности которого позволяет гражданам реализовать право на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ), право на участие в ведении государственных дел (ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Сферу общественного контроля регулирует Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в соответствии с которым 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 решений².

Таким образом, основные направления осуществления общественного контроля – это наблюдение, общественная проверка, анализ и общественная оценка актов и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций. Считаем важными гражданское просвещение и правовое обучение граждан умениям и навыкам общественного контроля, так как каждый из нас, независимо от принадлежности к тому или иному субъекту общественного контроля, должен знать и понимать сущность и назначение этого демократического института, имеющего прежде всего правозащитную направленность краткосрочного или долгосрочного действия.

Целями общественного контроля в соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» являются: «1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; 2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; 3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударствен-

¹ Цели устойчивого развития // Официальный сайт ООН. – URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 10.02.2020).

² Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809 (дата обращения: 10.02.2020).

ных некоммерческих организаций»³. Достаточно сложными по мере полного осуществления являются все указанные цели, особенно вторая из них, которая трудно достижима при наличии острых дискуссий, противоположных и отчасти противоречивых мнений, полярных позиций, политизации общественного мнения, невысокого уровня развития политической и правовой культуры в обществе в целом.

В качестве задач общественного контроля в ст. 5 данного Федерального закона закреплены следующие: «1) формирование и развитие гражданского правосознания; 2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества; 3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов; 4) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; 5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; 6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; 7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия»⁴.

В качестве принципов осуществления общественного контроля в ст. 6 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» установлены: приоритет прав и законных интересов человека и гражданина; добровольность, самостоятельность и независимость субъектов; публичность и открытость; законность; объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов; обязательность рассмотрения органами публичной власти результатов общественного контроля; многообразие форм общественного контроля, др. Наряду с этим, важным принципом является недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти и в сферу деятельности политических партий.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в ч. 1 ст. 9 определяет в качестве субъектов общественного контроля: Общественную палату Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Часть 2 ст. 9 предусматривает возможность создания общественных наблюдательных комиссий (ОНК), общественных инспекций, групп общественного контроля и других организационных структур общественного контроля. Часть 1 ст. 3 Федерального закона предусматривает, что граждане имеют право участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; граждане могут принимать участие в общественном контроле в качестве общественных контролеров, общественных инспекторов и общественных экспертов, которые привлекаются к его осуществлению субъектами общественного контроля. Него-

³ Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809 (дата обращения: 10.02.2020).

⁴ Там же.

сударственные НКО также могут участвовать в осуществлении общественного контроля, выступать в качестве организаторов общественного мониторинга и общественного обсуждения.

Система общественного контроля в современной России представлена прежде всего общественными палатами, общественными советами, общественными наблюдательными комиссиями, и остается актуальным вопрос о расширении перечня субъектов общественного контроля.

Общественная палата Российской Федерации реализует свои задачи, в том числе, посредством: выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений; проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления; осуществления общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации; привлечения граждан, общественных объединений и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, и выработки по данным вопросам рекомендаций.

Так, за 2018 г. в Общественную палату Российской Федерации поступило более 29 тыс. обращений граждан, работало 13 тематических горячих линий, проведено 30 общественных экспертиз, в органы государственной власти направлено четыре резолюции и 66 рекомендаций⁵. Обзор обращений граждан показал, что их тематика затрагивает все сферы деятельности. Так, наиболее актуальными остаются вопросы в сфере жилищных отношений и ЖКХ, заявители выражают недовольство, прежде всего, действиями управляющих организаций, товариществ собственников жилья и прочих организаций, осуществляющих управление жилым фондом. На втором месте по числу жалоб – обращения граждан с проблемами, затрагивающими вопросы соцобеспечения и соцзащиты; так, среди них – материальная помощь многодетным семьям, пенсионерам и малообеспеченным слоям населения; предоставление дополнительных льгот отдельным категориям граждан, материальная помощь и льготы инвалидам, выплаты пособий и компенсаций на детей, социальная поддержка многодетных, малоимущих, неполных семей. Достаточно много обращений поступает в Общественную палату РФ от граждан с просьбой оказать содействие в трудоустройстве; обращения связаны с трудоустройством в организациях и на предприятиях, начислением и выплатой заработной платы, регулированием трудовых отношений, получением пособий в связи с закрытием, банкротством и ликвидацией предприятий, др.

Интересные демократические практики в области общественного контроля появляются в ряде регионов при участии региональных общественных палат. Так, например, в Вологодской области создана система общественного контроля за использованием и содержанием дорог, сформировано информационное поле с указанием принадлежности дорог и база, куда любой человек может направить

⁵ Итоги работы за 2018 г. подвели на пленарном совещании в Общественной палате РФ. – URL: <https://360tv.ru/news/obschestvo/itogi-raboty-za-2018-god-podveli-na-plenarnom-soveschani-i-v-obschestvennoj-palate-rf/> (дата обращения: 10.06.2019).

информацию о неисправности того или иного участка дороги⁶. В Оренбургской области за счет системы общественного контроля удалось заметно улучшить работу медико-социальной экспертизы⁷. Общественной палатой Ставропольского края⁸ ведется системная работа по общественному контролю за сохранением и рациональным использованием природного потенциала, уникальных лечебных и оздоровительных свойств особо охраняемого эколого-курортного региона федерального значения Кавказские Минеральные Воды. Результаты этой работы были, в частности, учтены Правительством России при разработке и принятии стратегии, утвержденной в конце ноября 2018 г.⁹

Интересная инициатива реализуется в Челябинской области, где функционирует своеобразный центр общественного контроля – межкомиссионная рабочая группа, которая занимается только вопросами общественного контроля¹⁰. К проведению общественных проверок привлекаются добровольцы, которые проходят предварительное обучение и получают статус общественного инспектора.

В целом в Общественную палату РФ в среднем в год поступает до 30 тыс. обращений, которые рассматриваются в профильных комиссиях. Обращения поступают в устном и письменном виде, в режиме он-лайн, на горячую линию, напрямую или через общественные палаты регионов, др. Наряду с индивидуальными обращениями поступают и коллективные, связанные прежде всего с протестами жителей, вызванными точечной застройкой, строительством нового участка железной дороги в пределах жилой застройки и т. д.

Так, в марте 2019 г. «в Общественную палату РФ поступило коллективное обращение за подписями более чем 4 500 жителей г. Покрова и Петушинского района Владимирской области, которые выражали протест против проекта строительства участка высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва – Казань через жилую застройку г. Покрова. По результатам проверки, осуществленной членами Палаты, было направлено обращение к Президенту РФ В. В. Путину с просьбой дать поручение изменить трассировку прохождения магистрали, чтобы она не затрагивала существующие заселенные территории. В настоящее время принято решение законсервировать проект строительства магистрали»¹¹.

Членам Общественной палаты РФ (далее – ОП РФ) «нередко приходится разбираться с уровнем компетенции и проявлениями халатности чиновников на местах. Например, на “горячую линию” Общественной палаты по вопросам деятельности учреждений медико-социальной экспертизы обратился гражданин, проживающий в г. Коврове Владимирской области. По запросу Палаты бюро МСЭ в порядке контроля запросило документы по его делу. После этого местная комиссия МСЭ внезапно пересмотрела собственное решение и изменила группу инвалидности со второй на первую. В другом случае авиакомпания обязала мать-

⁶ При Росавтодоре начал работу обновленный состав общественного совета // Сайт Общественной палаты Российской Федерации. – URL: <https://oprfr.ru> (дата обращения: 06.12.2019).

⁷ Революция в освидетельствовании при инвалидности – общественный контроль в действии // Сайт Общественной палаты Российской Федерации. – URL: <https://oprfr.ru> (дата обращения: 06.12.2019).

⁸ Официальный сайт Общественной палаты Ставропольского края. – URL: <http://opsk26.ru/> (дата обращения: 06.12.2019).

⁹ Об утверждении Стратегии развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2018 г. № 2581-п. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72013422/> (дата обращения: 06.12.2019).

¹⁰ Официальный сайт Общественной палаты Челябинской области. – URL: <http://op74.ru/structure/gabochie-gruppy/> (дата обращения: 06.12.2019).

¹¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2019 году // Официальный сайт Общественной палаты РФ. – URL: <https://report2019.oprfr.ru/1/index.html> (дата обращения: 14.02.2020).

одиночку двоих детей-инвалидов купить 13 билетов, чтобы перевезти их из Кургана домой после операции рейсом, проходящим через Москву. По результатам проверки, проведенной по запросу члена Общественной палаты Д. Гурцкая, заведено два административных дела на авиакомпанию по двум статьям: «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации» и «Обман потребителей» КоАП Российской Федерации. <...> Несколько месяцев члены ОП РФ разбирались с проблемой в г. Костомукше Республики Карелия, где по иску городской администрации суд принял решение ограничить многодетную семью в родительских правах, у родителей отобрали шестерых детей. В иске к семье числились ненадлежащие условия проживания, отсутствие спальных и рабочих мест для занятий уроками и др., между тем как необходимые условия для проживания и обучения детей в семье были созданы. После обращения из Палаты к губернатору Карелии ситуация получила широкий общественный резонанс. В мае 2019 года суд вынес решение об удовлетворении иска о снятии ограничений и немедленном возврате детей домой»¹².

Как видим, постепенно, с каждым годом, расширяются направления и сферы деятельности общественных палат, хотя эксперты достаточно критически оценивают их деятельность. Так, К. В. Рыбкина, разграничивающая официальный и неофициальный общественный контроль, отмечает следующее: официальный общественный контроль (учитывая отчетную информацию о деятельности Общественной палаты РФ) «реализуется в узких сферах (социальной, культурной, в области физической культуры и спорта), по локальным точечным вопросам осуществления публичной власти, в то время как он был задуман для реализации гражданским обществом широких инициатив» [9].

Общественная палата Свердловской области тоже принимает немало обращений и жалоб от граждан. По тематикам обращения 2017–2018 гг. в Общественную палату Свердловской области распределились следующим образом: городская среда – 61 % (заброшенные здания, недобросовестные застройщики, мусор на тротуарах); ЖКХ и придомовые территории – 16,5 % (качество уборки и вывоза мусора); дороги и транспорт – 8,4 % (ремонт дорог, общественный транспорт); реклама – 4,5 % (нелегальные рекламные конструкции); экология – 2,8 % (загрязнение водных объектов); выборы – 1,5 % (нарушение прав наблюдателей); торговля и услуги – 1 % (недобросовестная конкуренция); культура – 0,2 % (ненадлежащее содержание объектов культурного наследия). По каждой жалобе Общественной палатой Свердловской области был направлен запрос в органы государственной власти и местного самоуправления, была проведена проверка контрольных органов по обращениям граждан¹³.

Тенденцией последних лет, в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), стало формирование и развитие Общественных палат (советов) муниципальных образований.

Постепенно наращивают свою правозащитную активность общественные советы при органах государственной власти; среди них на федеральном уровне необходимо выделить такой консультативный орган, как Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Данный Совет был создан в целях оказания содействия главе государства в

¹² Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2019 году // Официальный сайт Общественной палаты РФ. – URL: <https://report2019.oprf.ru/1/index.html> (дата обращения: 14.02.2020).

¹³ См.: Официальный сайт Общественной палаты Свердловской области. – URL: <http://op-sob6.ru/katalog-dokumentov/category/3-doklady-i-otchety.html> (дата обращения: 17.10.2019).

реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области¹⁴.

Среди направлений деятельности можно отметить такие, как выездные заседания в регионы и подготовка рекомендаций по итогам, их публикация на сайте Совета; работа над экспертными заключениями; подготовка заявлений по фактам ограничений, нарушений прав и свобод человека и гражданина; разработка нормативных инициатив; подготовка ответов на обращения, др.

В составе Совета функционируют 20 постоянных комиссий (далее – ПК), в том числе следующие: ПК-1 по развитию НКО, ПК-2 по социальным правам, ПК-3 по гражданским свободам и гражданской активности, ПК-4 по экологическим правам, ПК-5 по исторической памяти, ПК-6 по гражданскому участию в правовой реформе, ПК-8 по гражданскому участию в противодействии коррупции, ПК-9 по экономическим правам, ПК-13 по образованию и науке, др. Например, постоянную комиссию по миграционной политике, местному самоуправлению и территориальному развитию (ПК-16) возглавляет в качестве председателя Уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т. Г. Мерзлякова.

Одним из недавних действий Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (далее – СПЧ) стало обращение 8 мая 2020 г. к начальнику управления Генеральной прокуратуры по Центральному федеральному округу М. Кабалоеву по поводу проверки законности и обоснованности снятия мемориальных табличек со здания вуза в Твери. Так, «членам Совета стало известно о том, что 7 мая с фасада здания Тверского государственного медицинского университета (бывшего здания УНКВД по Калининской области) были сняты две мемориальные таблички, установленные в 1991 г. в память о жертвах политических репрессий. По имеющейся информации, эти действия стали следствием представления прокуратуры Центрального района города Твери, направленного руководству университета. Совет глубоко обеспокоен данной информацией, поскольку в указанном представлении не содержится убедительных доводов относительно необходимости демонтажа мемориальных табличек, тем более в канун 75-летия Победы в Великой Отечественной войне. Решение властей города Калинина 1991 г. об установке табличек продолжает действовать, органами прокуратуры не предпринималось никаких мер по его отмене. В этой связи Совет просит обратить внимание на сложившуюся ситуацию и поручить проверить законность и обоснованность действий прокуратуры Центрального района города Твери»¹⁵.

Одной из активных постоянных комиссий в Совете является комиссия по социальным правам (преемница рабочей группы по социальным правам, действовавшей до реформирования организации, до 2010 г. она называлась постоянной комиссией по детству (по вопросам защиты семьи, материнства и детства)). Среди направлений деятельности комиссии надо отметить такие, как разработка предложений по решению проблем социально незащищенных групп населения; сохранение социальных гарантий граждан при проведении реформ в сферах образования, здравоохранения и жилищной политики; предотвращение насилия в от-

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2011 г. № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» (вместе с Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.02.2011. – № 6. – Ст. 852.

¹⁵ Совет по правам человека обратился в прокуратуру в связи со снятием мемориальных табличек жертвам НКВД в Твери // Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. – URL: <http://president-sovet.ru/presenter/news/read/6268/> (дата обращения 09.05.2020).

ношении детей, женщин, лиц пожилого возраста и других уязвимых групп; защита прав инвалидов и лиц с ментальными расстройствами, др.

Среди экспертных документов Совета большое значение имеет Заключение СПЧ (подготовленное, прежде всего, членами данной комиссии) в связи с жалобами в Конституционный Суд РФ на ст. 13 Закона «О реабилитации жертв политических репрессий» и рядом положений Закона г. Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» от 15 ноября 2019 г.

Так, в заключении отмечается, что «Совет убежден, что признание оспоренных А. Л. Мейсснер, Е. С. Михайловой и Е. Б. Шашевой законоположений неконституционными будет иметь значение не только для восстановления прав конкретных людей, но и для всего общества. Осуждение многолетнего террора и массовых преследований своего народа как несовместимых с идеей права и справедливости выражалось в преамбуле Закона РФ “О реабилитации жертв политических репрессий” сначала Верховным Советом РСФСР, а затем – Федеральным Собранием РФ. Из необходимости осознания трагичности общественного раскола, повлекшего за собой массовые политические репрессии, а также объективного анализа соответствующих страниц советского периода исходит Концепция государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2015 г. М 1561-р. В компетенции Конституционного Суда – признать особое конституционно-правовое значение повышенных социальных обязательств государства в отношении жертв политических репрессий, основанием чего является пережитый ими произвол государства. Это будет полностью соответствовать положениям преамбулы Конституции о том, что многонациональный народ РФ принимает Конституцию, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, и доказывать состоятельность Российской Федерации как правового государства (ст. 1 Конституции)»¹⁶.

Среди заявлений Совета особый интерес представляет Заявление постоянной комиссии СПЧ по свободе информации и правам журналистов в связи с увольнением редактора газеты «Урюпинская правда» (от 9 января 2020 года). Так, в заявлении отмечалось, что «новый год начался с новостей о попрании Конституции и нарушениях прав журналистов. Главного редактора газеты уволили за “неправильное” фото. В такое невозможно поверить, но это факт. Глава администрации уволил главного редактора “Урюпинской правды” Ольгу Шушлебину за то, что она разместила фотографию политика федерального уровня ниже фото областного депутата. Чиновничий произвол в отношении журналистов и СМИ достиг опасного предела. Мы выражаем свое беспокойство и требуем от власти восстановить права главного редактора и объяснить главе администрации недопустимость подобного отношения к журналистам»¹⁷.

Несомненно, что деятельность СПЧ способствует привлечению внимания институтов гражданского общества, органов государственной власти и местного са-

¹⁶ Заключение Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека в связи с жалобами гражданок А. Л. Мейсснер, Е. С. Михайловой и Е. Б. Шашевой на нарушение их конституционных прав ст. 13 Закона РФ от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» и рядом положений Закона г. Москвы от 14 июня 2006 г. № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» // Официальный сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. – URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/674/> (дата обращения: 04.05.2020).

¹⁷ Заявление постоянной комиссии СПЧ по свободе информации и правам журналистов в связи с увольнением редактора газеты «Урюпинская правда» // Официальный сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. – URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/678/> (дата обращения: 04.05.2020).

моуправления к актуальным проблемам правовой защиты и обеспечения правовой безопасности личности; важна роль и назначение СПЧ в процессе выявления системных и временных проблем, глобальных и точечных рисков, современных вызовов правам человека; постоянная работа всего состава Совета по развитию гражданского общества и правам человека, и особенно специализированных постоянных комиссий СПЧ помогает – силами экспертного сообщества, практикующих юристов и при взаимодействии власти и гражданского общества – решить насущные вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Анализируя процессы формирования и развития общественных советов [3; 4], например, Е. Г. Дьякова отмечает, что «в нормативно-правовой базе, как на федеральном, так и на региональном уровне, наблюдается отчетливая тенденция к усилению роли и влияния таких совещательно-консультативных органов, как Общественные палаты (как Общественная палата РФ, так и региональные Общественные палаты) на формирование общественных советов. Началась “перезагрузка”, и на 01 апреля 2018 года доля представителей региональной Общественной палаты составила 30,1 % от общего числа членов общественных советов. Таким образом, развитие нормативно-правовой базы на региональном уровне привело к тому, что контроль за процессом формирования общественных советов был распределен между органом исполнительной власти и региональной Общественной палатой» [3, с. 126–128].

Федеральным законом № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» в качестве субъектов общественного контроля закреплены также общественные инспекции и группы общественного контроля.

Одним из возможных вариантов институциональной формы реализации общественного контроля законодатель предусмотрел ассоциации и союзы субъектов общественного контроля (ст. 17 Закона № 212-ФЗ), целью создания которых стала координация деятельности нескольких субъектов, объединение усилий и средств для повышения эффективности общественного контроля.

Важной формой общественного контроля являются негосударственные (неправительственные) правозащитные организации.

В соответствии с Концепцией осуществления гражданского контроля в Российской Федерации, утвержденной Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, еще одним субъектом реализации общественного контроля является институт уполномоченного по правам человека¹⁸.

Правозащитную деятельность ведут и средства массовой информации, они участвуют в контроле за деятельностью органов власти путем выявления, сбора, обработки и распространения сведений о недостатках ее деятельности: коррупции, неэффективности решений, проявлениях бюрократизма, административного произвола и т. п.

Важным направлением развития общественного контроля является медиа-контроль, результаты которого прежде всего отражаются в рубриках и передачах «Общественного телевидения России» (ОТР).

Важной формой общественного контроля является общественный мониторинг. Так, в декабре 2019 г. Общественная палата РФ запустила мониторинг общественного мнения (онлайн-опрос) для изучения и обобщения представлений

¹⁸ Концепция осуществления гражданского контроля в Российской Федерации. – URL: <http://viperson.ru/articles/kontsepsiya-osuschestvleniya-grazhdanskogo-kontrolya-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 15.10.2019).

россиян о законопроекте «О профилактике семейно-бытового насилия»¹⁹, чтобы граждане могли высказать свое мнение по наиболее значимым положениям проекта закона, предложить свой вариант формулировок и высказать, в целом, отношение к тексту законопроекта²⁰.

Второй формой общественного контроля является общественная проверка, которая рассматривается как совокупность действий по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов публичной власти, а также деятельности, затрагивающей права человека, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

В роли инициаторов проведения общественной проверки могут выступать уполномоченные по правам человека, ребенка, защите прав предпринимателей в РФ, Общественная палата РФ, Общественные палаты субъектов Федерации, муниципальных образований, а также иные субъекты общественного контроля. Можно привести следующие примеры общественной проверки: Общественной палатой РФ в 2018 г. проводилась общественная проверка в ГБУ Астраханской области «Спортивная школа олимпийского резерва им. Л. А. Тихомировой» и ГАУ Астраханской области «Региональный центр спортивной подготовки «Звездный». Основанием для проведения общественной проверки послужил Форум активных граждан «Сообщество» в г. Астрахани, а также сигналы родителей (конфиденциальная информация), чьих детей якобы не записывают на занятия в эти учреждения на бесплатной основе («Региональный центр спортивной подготовки «Звездный»), либо дети не могут заниматься гимнастикой (ГБУ АО «Спортивная школа олимпийского резерва им. Л. А. Тихомировой»), так как количество детей, желающих заниматься, превышает количество, которое могут вместить в себя залы спортивной школы. Были изучены уставы учреждений, правила внутреннего распорядка, штатные расписания, списки получателей услуг, др. Наряду с этим участниками проверки были осмотрены помещения, опрошены получатели услуг. В ходе общественной проверки, проведенной 27 марта 2018 г. по инициативе Общественной палаты РФ, был обнаружен ряд проблем, которые требуют конкретных решений и рекомендаций. Участники проверки рекомендовали Губернатору Астраханской области, министру спорта Астраханской области, Общественной палате Астраханской области объединить усилия в поиске средств на капитальный ремонт здания спортивной школы и строительство дополнительной пристройки к спортивной школе им. Л. А. Тихомировой «под ключ» (спортзал, раздевалки, душевые и пр.)²¹.

Также Общественной палатой РФ проводилась общественная проверка Екатеринбургского детского дома-интерната для умственно отсталых детей, основанием для проведения которой стали неоднократные обращения волонтеров об ухудшении положения Ивана Б., 2010 г. р., из Свердловской области, а также многочисленные упоминания в СМИ различных трагических историй о происшествиях в данном интернате. В ходе проверки была выявлена проблема нехватки специалистов, штат сотрудников интерната не был укомплектован полностью. В целях решения этой проблемы были разработаны и даны рекомендации Министерству социальной политики Свердловской области: рассмотреть возможность увеличе-

¹⁹ О профилактике семейно-бытового насилия : проект Федерального закона № 1183390-6. – URL: <http://asozd.duma.gov.ru>/по состоянию на 28.09.2016 г. (дата обращения: 30.12.2019). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте.

²⁰ Официальный сайт Общественной палаты Свердловской области. – URL: <http://www.opso66.ru> (дата обращения: 03.01.2020).

²¹ Официальный сайт Общественной палаты РФ. – URL: <https://www.oprf.ru/> (дата обращения: 30.12.2019).

ния фонда оплаты труда учреждения, чтобы его хватало на всех сотрудников; рассмотреть возможность улучшения условий труда за счет приобретения техники для работы специалистов, провести специальную оценку условий труда²².

Важной формой общественного контроля является общественная экспертиза, которая предполагает анализ и оценку актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов публичной власти, проверку их соответствия требованиям законодательства, а также проверку соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций специалистами, привлеченными субъектом общественного контроля к ее проведению на общественных началах.

В соответствии с действующим законодательством, инициаторами проведения общественной экспертизы могут выступать уполномоченные по правам человека, общественные палаты и иные субъекты общественного контроля, а также сами органы публичной власти. Порядок проведения общественной экспертизы устанавливается ее организатором; срок ее проведения не должен превышать 120 дней со дня объявления о проведении; к данной процедуре на общественных началах привлекаются лица, обладающие специальными знаниями, имеющие соответствующие образование и квалификацию.

В современной России всё большее распространение получает такая форма общественного контроля, как общественная инициатива. С принятием Указа Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (РОИ)» данная форма контроля приобрела нормативно закреплённый статус на всех уровнях организации публичной власти.

Анализируя многообразие форм общественного контроля в современной России, необходимо выделить следующие используемые формы: наблюдение; общественный мониторинг; общественную проверку; общественную экспертизу; общественные обсуждения; общественные (публичные) слушания; общественную инициативу.

В то же время можно согласиться с Е. А. Огневой, которая отмечает: учитывая, что федеральный законодатель оставил перечень форм общественного контроля открытым, можно отнести к нему, помимо нормативно закреплённых, также следующие: 1) обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления; 2) референдум; 3) опрос граждан; 4) сход граждан; 5) народную правотворческую инициативу; 6) общественную инициативу; 7) территориальное общественное самоуправление; 8) отзыв выборных должностных лиц; 9) публичный отчет должностных лиц, др. [9].

Особенно важно поддерживать активность и инициативность граждан, обучать и просвещать сторонников и участников общественного контроля, формировать культуру гражданского участия, демократическую гражданственность.

Необходимо изучать муниципальный, национальный, региональный и международный опыт разработки, выдвижения, продвижения и реализации инициатив. Так, интерес представляет баварский опыт поощрения гражданских инициатив, который проанализировал Д. С. Михеев, в частности поощрение реализации права на организацию публичных собраний и выдвижение своих собственных предложений по вопросам местной жизни [5], также интересен опыт датских общественных советов по профилактике преступлений, др.

²² Официальный сайт Общественной палаты РФ. – URL: <https://www.oprf.ru/> (дата обращения: 30.12.2019).

Общественный контроль сопровождается неизбежным конфликтом интересов в ходе наблюдения, выявления, проверки фактов нарушений, и поэтому важно достигать – по итогам его проведения – общественного согласия в связи с разрешением имеющейся проблемы, состоящие в нарушении, ограничении прав и свобод человека и гражданина, и др.

Анализируя модельные, вариативные пути к общественному консенсусу, согласно на основе подхода Дж. Сартори, надо отметить, что подобный консенсус постепенно достигается на трех уровнях: 1) уровне сообщества; 2) уровне режима, или процедурном уровне; 3) уровне политики/правительства. Достижение консенсуса на всех трех уровнях одновременно ведет к общественному миру [11, с. 113–115].

Актуальным в современной России является рассмотрение общественных палат регионов как «деполитизированного института медиации гражданского общества и власти», который «реализует политику малых дел, направленную на решение задач по развитию регионов – преодоление бедности, низкого уровня качества работы ЖКХ», др.; так, например, характеризует деятельность Общественной палаты Тверской области председатель регионального отделения РАПН Н. И. Козлова [8, с. 124]. Она отмечает, что «общественные палаты позиционируют себя как носители экспертного знания», а также как «обладатели значимого символического капитала» [8, с. 125]. Можно согласиться с этими характеристиками деятельности общественных палат, которые называет данный автор, хотя, конечно, в каждом регионе своя специфика, своя модель взаимодействия власти и общества (партнерская, патерналистская, сотрудничества, содействия, взаимодействия и др.).

Одна из авторов данной статьи (председатель Свердловского РО РАПН С. И. Глушкова) третий год сотрудничает с Общественной палатой Свердловской области (далее – ОПСО) в качестве эксперта и координатора областной программы «Общество против коррупции»; и, с точки зрения эксперта, можно отметить постепенное усиление влияния ОПСО как института медиации в региональном взаимодействии власти и гражданского общества, а также как системного аккумулятора общественных и гражданских инициатив, мощного общественного ресурса. Этому способствует совместная работа в различных комиссиях и группах ОПСО практикующих юристов, представителей НКО, ОНК, преподавателей вузов, большого числа экспертов, работающих на общественных началах; важными направлениями работы являются различные формы сотрудничества с областным парламентом, областным омбудсменом, профессиональными ассоциациями (например, Свердловским РО «Ассоциация юристов России» и др.).

Важно, чтобы общественный контроль способствовал позитивным изменениям, был направлен на реформаторские, а не революционные протестные инициативы; на максимальное использование всего многообразия форм общественного контроля; на привлечение не только экспертного сообщества, но и представителей всех социальных групп, в том числе социально уязвимых групп населения, молодежи; на решение следующих проблем, выявленных в последние годы деятельности субъектов общественного контроля: 1) противодействие коррупции; 2) борьба с онкологическими заболеваниями; 3) профилактика социального сиротства, устройство детей в семью; 4) обеспечение многодетных семей лекарствами, жильем, земельными участками; 5) семейный киднеппинг; 6) безопасность детей в частных детских садах и в учебных заведениях; 7) трудоустройство и профобразование инвалидов; 8) токсичная благотворительность; 9) продовольственная безопасность; др.

Литература

1. Гриб В. В. Роль и место общественных палат в системе общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 33.
2. Даль Р. О демократии / пер. с англ. А. С. Богдановского ; под ред. О. А. Алякринского. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 208 с.
3. Дьякова Е. Г. Консультативно-совещательные органы «на расстоянии вытянутой руки»: институционализация самостоятельности (на примере Свердловской области) // Дискурс-Пи. – 2019. – № 3 (36). – С. 126–128.
4. Дьякова Е. Г., Трахтенберг А. Д. Общественные советы при органах исполнительной власти: эксперты, контролеры или мирские челобитчики? // Мониторинг общественного мнения. Экономические и социальные перемены. – 2019. – № 6. – С. 180–201. – URL: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.6.09> (дата обращения: 10.02.2020).
5. Михеев Д. С. К вопросу о формах общественного контроля // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». – 2018. – № 1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-formah-obschestvennogo-kontrolya/viewer> (дата обращения: 10.02.2020).
6. Михеева Т. Н. Особенности осуществления общественного контроля // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». – 2017. – № 4. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-osuschestvleniya-obschestvennogo-kontrolya> (дата обращения: 01.02.2020).
7. Михеева Т. Н., Маслов Е. В. О роли общественных советов муниципальных образований в осуществлении общественного контроля // Марийский юридический вестник. – 2016. – № 2 (17). – С. 18–20.
8. Общественные палаты в субъектах РФ: между медиацией и имитацией : коллективная монография / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб: Алетейя, 2020. – 252 с.
9. Огнева Е. А. Общественный контроль как фактор развития гражданского общества // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2019. – № 2. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyy-kontrol-kak-faktor-razvitiya-grazhdanskogo-obschestva> (дата обращения: 10.02.2020).
10. Рыбкина К. В. Общественный контроль: виды и значение // Отечественная юриспруденция. – 2018. – № 1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyy-kontrol-vidy-i-znachenie/viewer> (дата обращения: 10.02.2020).
11. Селиванова Е. С. Международный опыт в институционализации общественного контроля в современной России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : История, политология, социология. – 2014. – № 2. – С. 113–115.

Svetlana Igorevna Glushkova,

Doctor of Political sciences, Head of Human Rights Chair,
Director of Liberal Arts University Center for Legal Education
and Human Rights (Yekaterinburg);
visiting professor of Université Paris X – Nanterre (France)

Natalya Valerievna Palkina,

lawyer at health center «ProfMed», Master of Jurisprudence,
Liberal Arts University – University for Humanities (Yekaterinburg)

Public Control in Modern Russia: Main Directions and Problems of Development

The article considers the notion, goals and objectives, subjects, forms, and directions of public control as well as its main problems and developmental features. It also analyzes the role of public control in Russian society and the Russian state.

Keywords: public control; civil society; state of the law; public councils; public chambers.