

---

# БАРОМЕТР реформы полиции

---



ФОНД «ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЕРДИКТ»



---

---

# **БАРОМЕТР** реформы полиции

---

---

ФОНД «ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЕРДИКТ»  
2014

Барометр реформы полиции — это способ комментирования происходящего и создания альтернативного поля дискуссии. Мы выбираем события, которые, с нашей точки зрения, относятся к теме реформы и создания профессиональной полиции, и комментируем их, наполняя публичное пространство той интерпретацией происходящего, которая нам кажется необходимой для создания объемной и детальной картины. Мы не хотим предлагать гражданам одну выверенную оценку того или иного события. Мы хотим создать возможность самостоятельного рассуждения для появления собственного мнения. Для этого нужен диапазон оценок. Анализируя комментарии и аргументы экспертов, мы оцениваем, «замеряем» развитие ситуации: несет ли та или иная мера положительные изменения или же риски перевешивают? Это не количественный замер, а именно оценка. «Показания» барометра — это отражение мнения экспертов и наших оценок.

Барометр реформы полиции осуществляется в рамках проекта «Содействие обеспечению прав человека в реформе полиции через привлечение внимания и просвещение граждан и участие общества». При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 18.09.2013 № 348-рп и на основании конкурса, проведенного Общероссийским общественным движением «Гражданское достоинство».

Систематизация материала и сбор комментариев — Анатолий Папп  
Редакция выпуска — Асмик Новикова, Олег Новиков, Анатолий Папп, Наталья Таубина  
Под общей редакцией Асмик Новиковой

Корректор — Галина Година

Дизайн — Андрей Эльконин

Верстка — Марат Зинуллин

# Что такое Барометр реформы полиции?

Это гибкий инструмент комментирования происходящего и создания альтернативного поля дискуссии. Обычно повестка создается официальными лицами и СМИ. И те и другие формируют информационное пространство. Кроме этого, сейчас часто и не без успеха люди самостоятельно создают информационный поток, используя социальные сети. Можно стать очевидцем события, рассказать о нем и сделать это максимально широко — опубликовав в социальных сетях. Люди становятся ньюсмейкерами, самостоятельно выбирая события и придавая им то или иное значение. Люди также получают информацию из прямых источников, не опосредованных СМИ. Где-то что-то произошло, об этом пишут очевидцы, рассказывая остальным. СМИ же привносят детали и ассортимент точек зрения. Но нередко можно встретить сообщения СМИ со ссылкой на то, что источником информации стал твиттер или блог того или иного человека. То есть СМИ могут относиться к информации в социальных сетях как источнику для себя.

Ясно, что прямое информирование и потребление информации будет только нарастать. Зачем добиваться внимания СМИ, если можно самостоятельно сделать репортаж, снять ролик, написать текст?

Но это только контекст. СМИ тоже меняются, официальные лица все чаще ведут себя как пользователи социальных сетей.

Барометр реформы развивает логику того, как функционирует современное информационное пространство. Мы выбираем события, которые произошли, и комментируем их, наполняя публичное пространство той интерпретацией происходящего, которая нам кажется необходимой для создания объемной и детальной картины.

Как мы выбираем события? Нас интересует то, что, с нашей точки зрения, имеет отношение к реформе правоохранительных органов, созданию профессиональной полиции, развитию следствия и судебной системы. Это могут быть громкие события, но также и такие, которые остаются на периферии внимания или вообще незамеченными. Нередко эти события могут звучать совершенно в другом контексте или же получают другие акценты.

Реформа МВД началась 24 декабря 2009 года. Это официальная дата, как и дата окончания — 1 января 2012 года. Но в действительности процесс реформирования и начался раньше 2009 года, и не завершился в 2012 году. Во второй половине 2012 года министр внутренних дел Владимир Колокольцев признал, что реформа не удалась и останавливаться нельзя. Была принята Дорожная карта дальнейшей реформы, причем задачи были поставлены действительно важные: изменение системы оценки деятельности полиции, преодоление коррупции, повышение доступности полиции для граждан. Дорожная карта была принята в начале 2013 года, но информации, доступной для граждан, практически нет. Барометр реформы как раз и направлен на то, чтобы рассказывать о происходящем и вовлечь граждан в обсуждение этих вопросов.

Мы не хотим предлагать гражданам одну выверенную оценку того или иного события. Мы хотим создать возможность самостоятельного рассуждения для появления собственного мнения. Для этого нужен диапазон оценок.

В этом первом, пилотном, выпуске основное внимание мы уделили процессу разработки и создания нескольких версий проекта закона об общественном контроле. Последняя версия, которая сейчас находится на рассмотрении в Государственной Думе, не наделяет граждан статусом «субъекта общественного контроля» и вводит отдельные правила (предмет будущей законодательной активности) для общественного контроля за деятельностью полиции, по аналогии с контролем за тюрьмами. Интересно, знают ли граждане, что им предлагают «представителей» от общественности, которые получают полномочия по контролю за полицией, а гражданам предложат только поучаствовать в мероприятиях общественного контроля?

Второй темой выпуска стало предложение о создании муниципальной полиции. Мы уделили ей меньше внимания, чем первой, но, как кажется, представленных аргументов достаточно.

## Как построен Барометр?

Выбранные события комментируются экспертами. Мы сами выбираем, к кому обратиться за комментарием. Комментарии экспертов публикуются полностью. Это делается для того, чтобы желающие могли самостоятельно сделать выводы, прочитав комментарии. На основе комментариев мы готовим резюме, обозначая в нем наиболее важные аспекты или же обращая внимание на что-то, что выпало из поля зрения экспертов. Резюме намеренно задумано как дискуссионный текст, не претендующий на объективность.

Анализируя комментарии и аргументы экспертов, мы оцениваем, «замеряем» развитие ситуации: несет ли та или иная мера положительные изменения или же риски перевешивают? Это не количественный замер, а именно оценка. «Показания» барометра — это отражение мнения экспертов и наших оценок. Пока положений стрелки три: «выключенная мигалка»<sup>1</sup>, что означает, что реформаторская мера или событие не окажут никакого влияния; «разгорающаяся мигалка» — имеются риски и стоит ждать негативных последствий; «включенная мигалка» — последствия могут быть критические.

---

<sup>1</sup> Проблесковый маячок на полицейской машине.

# Общественный контроль и его кодификация

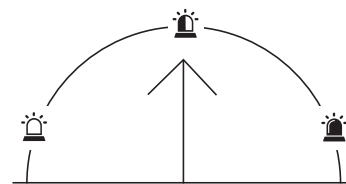
---

Анатолий Папп, Асмик Новикова (Фонд «Общественный вердикт»)

---

ОБЩЕЕ МНЕНИЕ ТАКОВО:

ЛИКВИДИРОВАТЬ ИНИЦИАТИВНЫЙ ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗАКОН В СЛУЧАЕ ЕГО ПРИНЯТИЯ НЕ СМОЖЕТ. НО ОН МОЖЕТ МАРГИНАЛИЗОВАТЬ НЕЗАВИСИМЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ИСКЛЮЧИТЬ ГРАЖДАН ИЗ ПУБЛИЧНОГО ПРОЦЕССА ПОИСКА И ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ. ТЕНДЕНЦИЯ РЕГЛАМЕНТИРОВАТЬ ГРАЖДАНСКУЮ АКТИВНОСТЬ УСИЛИВАЕТСЯ. НАИБОЛЕЕ ЧУВСТВИТЕЛЬНЫЕ ОБЛАСТИ – КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ – ВЫНОСЯТСЯ ИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА ДЛЯ ТОГО, ЧТОБЫ БЫТЬ ПОДВЕРГНУТЫМИ ЕЩЕ БОЛЬШЕЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ И КОНТРОЛЮ СО СТОРОНЫ ВЛАСТИ.



---

12 марта 2014 года президент Владимир Путин внес в Государственную Думу проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Идея принятия подобного закона была у правозащитников еще в середине 90-х годов, но реальная работа над законопроектом стала возможной в президентство Дмитрия Медведева. Тогда правительством, в связи с разработкой стратегии развития России, было создано более 20 рабочих групп, среди которых была и та, которая занималась развитием общественных институтов. Возглавили ее директор Агентства социальной информации (АСИ) Елена Тополева-Солдунова и председатель Совета по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) Михаил Федотов. Одной из задач группы было сформулировать, какие законодательные акты необходимы для развития гражданского общества. В этот список был включен рамочный закон об общественном контроле. Какое-то время его концепция обсуждалась в рабочей группе при СПЧ с участием представителя Общественной палаты РФ (ОП РФ) Иосифа Дискина. При этом по заказу Общественной палаты РФ над законопроектом работала группа юристов Самарского государственного университета.

В общей сложности были обнародованы три версии законопроекта. Все три версии вводят понятие субъекта общественного контроля, то есть планируемый закон таким образом определяет, кто может быть контролером и, соответственно, допущен к общественному контролю. Принципиальное различие версий — именно в списке субъектов общественного контроля. В первых версиях законопроекта в списки субъектов контроля были включены граждане и общественные организации, а также общественные палаты и советы при органах власти. В версии законопроекта, которая была представлена 12 марта 2014 года в Государственную Думу, список контролеров был существенно сокращен. В нем остались только общественные палаты и общественные советы. Это квази-общественные организации, так как их члены сами контролируются властями через процедуры выдвижения и утверждения кандидатур. Эта версия проекта закона разработана в Главном правовом управлении Президента России. В этой редакции максимально

сокращен доступ к общественному контролю со стороны самих граждан и их групп. При этом надо иметь в виду, что речь идет о доступе к общественному контролю в том понимании этой деятельности, которая дается законопроектом.

\* \* \*

Первым летом 2011 года (файл на сайте Совета датирован 18 августа 2011 года) появился проект федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации», разработанный по заказу Общественной палаты РФ коллективом кафедры государственного и административного права Самарского госуниверситета. [http://ikafedra.com/wp-content/uploads/2012/02/control\\_act\\_ex.pdf](http://ikafedra.com/wp-content/uploads/2012/02/control_act_ex.pdf)

В качестве субъектов общественного (гражданского) контроля (Статья 5) перечислялись федеральная и региональные общественные палаты, а также граждане, общественные объединения и иные институты гражданского общества. Однако в Статье 7 указывалось, что:

***Институциональную основу общественного (гражданского) контроля в Российской Федерации составляют Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации (далее – общественные палаты).***

Общественные палаты координируют деятельность граждан, общественных объединений и иных институтов гражданского общества в сфере общественного (гражданского) контроля, а также осуществляют поддержку инициатив граждан, общественных объединений и иных институтов гражданского общества по осуществлению общественного (гражданского) контроля.

Отсюда следовало, что деятельность граждан предполагалось поддерживать и координировать, но в первой версии закона к самостоятельной организации и осуществлению контроля граждан допустить не планировали. Граждане и общественные организации не осуществляют общественный контроль, а «участвуют в осуществлении общественного (гражданского) контроля во взаимодействии с общественными палатами» (Ст. 8). Это же положение различным образом варьировалось в Главе 3, где перечислялись формы общественного контроля. Рассмотрим несколько примеров.

Проект закона предполагал одну форму общественного контроля, которую можно было бы реализовать без уведомления соответствующей общественной палаты, — это «Заявления и жалобы граждан, общественных объединений и иных институтов гражданского общества органам государственной власти и органам местного самоуправления» (Статья 12). Другой вопрос, зачем кодифицировать и «разрешать» подачу жалобы как форму контроля, когда право на подачу обращения в органы власти и так гарантировано рядом действующих нормативных актов, в том числе Конституцией России.

Нормы законопроекта могли быть ошибочно поняты как механизмы для обеспечения прямого участия граждан в общественном контроле. Статья 14 начиналась с утверждения того, что «общественный мониторинг может проводиться непосредственно общественными палатами, а также гражданами, общественными объединениями и иными институтами гражданского общества самостоятельно». Но далее вводились нормы, которые «легализовывали» результаты мониторинга и устанавливали фильтр общественных палат для первоначальной оценки результатов общественного контроля. Только «в случае признания соответствующей общественной палатой результатов общественного мониторинга достоверными и объективными общественная палата, в соответствии со своим регламентом, вправе утвердить его на своем заседании и направить органам государственной власти и местного самоуправления».

Такого же рода нормы — фильтры общественных палат — вводились в отношении общественных экспертиз (форма общественного контроля), общественного расследования (тоже форма общественного контроля) и т.д.

Кроме фактического отстранения граждан и общественных организаций от непосредственного контроля законопроект содержал еще такое положение, которое можно оценить как потенциально опасное: «Общественный (гражданский) контроль может проводиться в отношении граждан и организаций, если их деятельность наносит ущерб публичным интересам» (Статья 9, пункт 4). При этом определение публичных, общественных интересов было сформулировано без должной правовой четкости.

Наряду с этим в первой версии законопроекта было позитивное новшество. Статья 18 наделяла контролеров полномочиями защищать неопределенный круг лиц. Это важная ресурсная возможность для решения правовыми инструментами системных проблем. Например, в ходе контроля выясняется, что люди, страдающие психическими заболеваниями, не имеют эффективного доступа к правовой защите. Сейчас для решения этой проблемы нужен конкретный человек, «потерпевший», который согласится подвергнуть свое дело судебному разбирательству. При наличии полномочий защищать неопределен-



ный круг лиц такой человек не нужен, достаточно в суде доказать наличие самой проблемы. В этой статье законопроекта говорилось:

**Общественные объединения, основной целью деятельности которых, закрепленной в их уставах, выступает правозащитная деятельность, вправе от собственного имени оспаривать в судебном порядке нормативные правовые акты, решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, которые:**

- 1) нарушают права и свободы неопределенного круга лиц;
- 2) создают препятствия для осуществления неопределенным кругом лиц прав и свобод;
- 3) незаконно возлагают на неопределенный круг лиц какие-либо обязанности.

Норма о защите коллективных интересов примечательна в силу того, что эта норма первой версии законопроекта никаких посредников между правозащитной организацией и деятельностью по защите коллективных интересов и прав не предполагала.

Следующая версия законопроекта этой нормы уже не содержала, хотя в целом давала возможности для действенного общественного контроля, а не его имитации. Эта версия была опубликована в мае 2013 года, после состоявшегося в Петербурге общественного обсуждения. Законопроект был подготовлен Советом по правам человека и Общественной палатой и одобрен решением Совета по правам человека в мае 2013 г. [http://president-sovet.ru/structure/group\\_14/materials/](http://president-sovet.ru/structure/group_14/materials/)

В отличие от предыдущей версии 2011 года здесь субъектами общественного контроля являются и граждане, и их группы, и НКО. Общественные палаты в этом списке находятся на четвертом месте.

Законопроект определял список исключительных областей, в которых общественный контроль должен был осуществляться по отдельным законам, и в ряде случаев их еще нужно было разработать:

**Особенности осуществления общественного контроля в сферах, связанных с обеспечением обороны страны и безопасности государства, деятельностью полиции, следствия, прокуратуры и суда, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, психиатрической помощью, исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотиков определяются соответствующими федеральными законами в части, не противоречащей положениям настоящего Федерального закона. (Ст. 3).**

Законопроект определял восемь форм общественного контроля, а также допускал «иные формы общественного контроля, не противоречащие настоящему федеральному закону». При этом предлагалась серьезная новация: некоторые формы общественного контроля (общественные обсуждения, слушания и экспертиза) должны были быть обязательными для ряда государственных инициатив:

**Проведение общественных обсуждений является обязательным в отношении проектов:**

- 1) Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, конституций и уставов субъектов Российской Федерации, а также законов, вносящих в них изменения;
  - 2) федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, которые затрагивают:
    - осуществление прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
    - осуществление государственной политики в сфере труда и социального обеспечения, поддержки лиц, относящихся к социально уязвимым группам населения;
    - обеспечение государственной и общественной безопасности, а также правопорядка;
    - охрану окружающей среды и обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия и здоровья населения;
    - межнациональные и межконфессиональные отношения, гарантии равноправия граждан;
    - вопросы гражданства и миграции, выбора места жительства и свободы передвижения;
    - основы избирательной системы, организации выборов и референдумов;
    - основы макроэкономической и кредитно-финансовой политики;
    - образование и просвещение, науку и культуру, массовый туризм и спорт;
    - доступ к информации, независимость средств массовой информации;
    - деятельность общественных объединений и иных некоммерческих организаций;
  - 3) законов о федеральном бюджете Российской Федерации на предстоящий финансовый год и об исполнении закона о федеральном бюджете Российской Федерации за предыдущий финансовый год;
  - 4) федеральных целевых программ;
  - 5) закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 миллиарда рублей.
- (Ст. 26, п.2)

Остается непонятным, как предполагалось обеспечивать обязательность общественного обсуждения или общественной экспертизы, учитывая размах и разнообразие сфер, где общественный контроль предпринимался.

С другой стороны, самая, может быть, важная форма общественного контроля — общественное расследование — законопроектом изымалась из контрольных возможностей граждан и НКО; организаторами расследования могли быть только общественные палаты, общественные советы при органах власти, уполномоченные по правам человека и Совет по правам человека и развитию гражданского общества.

Но новации второй версии проекта закона на этом не заканчивались. Дело в том, что для всей системы общественного контроля, выстроенной авторами законопроекта, предполагался своеобразный центр, ЭРЦОК — Электронный ресурсный центр общественного контроля. Это сайт, электронная база данных, которая должна была обеспечивать публичность общественного контроля, учет его результатов, взаимодействия субъектов контроля, связь с объектами общественного контроля, то есть государственными органами и должностными лицами (Ст. 37).

Кроме перечисленных информационных задач ЭРЦОК был наделен регистрационными функциями. В Статье 40 говорилось, что «субъекты и объекты общественного контроля вправе регистрироваться в ЭРЦОК», но на самом деле многие нормы законопроекта *вынуждали* контролеров пройти регистрацию. Например, в запросе информации у госоргана контролеру нужно указывать регистрационный номер в ЭРЦОК (Ст. 12, п.3). Группы граждан, не обладающие правами юридического лица, для осуществления общественного контроля должны были предварительно зарегистрироваться в ЭРЦОК (Ст. 16). Граждане и некоммерческие организации, желающие осуществлять общественный контроль в качестве общественных контролеров, инспекторов или экспертов, должны были обязательно регистрироваться на официальном сайте ЭРЦОК (Ст. 15 и 17). Судьба зарегистрированного общественного эксперта в соответствии с законопроектом могла быть очень определенной:

*Экспертное заключение общественного эксперта признается недействительным, то есть не подлежащим дальнейшему использованию, если установлено, что оно было заведомо ложным либо мотивированным корыстными или иными низменными побуждениями, а также, если общественный эксперт обнародовал декларацию, предусмотренную пунктом 3 настоящей статьи, с заведомо ложной информацией.*

...

*6. Общественный эксперт, заключение которого признано недействительным, может быть исключен из реестра общественных экспертов, размещенного на официальном сайте Электронного ресурсного центра общественного контроля в сети Интернет.*

*7. Решение о признании заключения общественного эксперта недействительным может быть обжаловано в суде.*

*8. Правила, установленные настоящей статьей в отношении прав и обязанностей общественного эксперта, соответственно применяются к общественным экспертным организациям (Ст. 30).*

В той же статье декларируется, что:

*При проведении общественной экспертизы общественный эксперт обязан сообщить ее организатору:*

- об отсутствии у него конфликта интересов;*
- о любых попытках подкупа или давления на него;*
- о том, подготавливает ли он экспертное заключение по поручению третьего лица либо за плату.*

Помня о прецедентах, например, о «деле экспертов» по делу ЮКОСа, можно предположить, что при определенной заинтересованности властных лиц участвующего в такой экспертизе специалиста можно было бы дискредитировать и отстранить от участия в общественном контроле. Особенно если учитывать, что статус ЭРЦОК был неясен и возникали сомнения в его независимости:

*Функционирование ЭРЦОК обеспечивает специализированная автономная некоммерческая организация, учредителем которой является Российская Федерация, а высшим органом управления — Наблюдательный совет Электронного ресурсного центра общественного контроля (Ст. 38)*

Проект закона декларировал, что «вмешательство в функционирование ЭРЦОК со стороны органов государственной власти... не допускается» (Ст. 37), но при этом отсутствовали принципы формирования Наблюдательного совета, которые обеспечивали бы его независимый статус.

Вторая версия проекта закона готовилась для того, чтобы юридически оформить практики общественного контроля, вменить чиновникам в обязанность сотрудничать с НКО и реагировать на результаты общественного контроля. Последняя же версия, подготовленная Главным правовым управлением (ГПУ) Администрации президента и внесенная 12 марта 2014 года президентом Владимиром Путиным на рассмотрение в Госдуму, несет обратную функцию: она отстраняет НКО от общественного контроля (того, как он понимается в проекте закона). Среди субъектов контроля указаны только общественные палаты, которые наделяются правом выбирать, кого допустить к общественному контролю, а кого нет. [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/81633388070B533843257C9900696705/\\$FILE/471327-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/81633388070B533843257C9900696705/$FILE/471327-6.PDF?OpenElement)

Если версия мая 2013 года Совета по правам человека декларировала, что граждане «имеют право осуществлять общественный контроль как непосредственно, так и через иных субъектов общественного контроля» (Ст. 4), то в президентской версии говорится, что граждане и общественные организации всего лишь «вправе участвовать в осуществлении общественного контроля». А субъектами контроля являются:

- 1) *Общественная палата Российской Федерации;*
- 2) *общественные палаты субъектов Российской Федерации;*
- 3) *общественные палаты (советы) муниципальных образований;*
- 4) *общественные советы при органах исполнительной власти.*

И больше никто. В некоторых случаях *инициаторами* (например, проверки и экспертизы) могут выступать уполномоченные по правам человека. Можно говорить об упрочении тенденции дать управленческие и контрольные полномочия общественным палатам и советам. Но в тоже время нужно иметь в виду, что, в соответствии с этим, пока последним по времени законопроектом, общественный контроль понимается как деятельность субъектов общественного контроля. Ясно, что **деятельность правозащитных организаций, активных и инициативных граждан запретить невозможно просто в силу действия других федеральных законов. Просто де-юре она не будет называться общественным контролем.**

Например, законопроект предоставляет право субъекту общественного контроля запрашивать информацию у государственных органов и закрепляет обязанность госоргана (также регионального и муниципального и пр., имеющих публичные полномочия) отвечать на этот запрос. Но в силу хотя бы действия статьи 33 Конституции — «Граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления», — а также статьи 8 федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», гарантирующей доступ к информации государственных органов для граждан и организаций, — граждане лично могут обращаться в публичные властные структуры за информацией. Информация, которая имеет тот или иной статус секретности или отнесена к государственной тайне, недоступна как для граждан, так и для «субъектов общественного контроля».

Поэтому закрепление права на доступ к информации за субъектом общественного контроля выглядит избыточным. Это нужно, чтобы зафиксировать обязанность госоргана реагировать. И вполне возможно, что при действии такой нормы у «субъекта общественного контроля» будет больше шансов получить эту информацию, а у госоргана — оснований отказать общественной организации со ссылкой на то, что указанная информация уже предоставлена общественному контролеру. Но, тем не менее, такой отказ будет незаконным.

Примерно то же происходит со всеми остальными «полномочиями», которые предоставляются субъектам общественного контроля. Де-факто это скорее всего значит, что такого рода сертификация «контролеров» может привести к понижению позиций и ресурсных возможностей НПО и граждан, но и такое развитие событий необязательно.

Единственное, что действительно вносит существенную разницу в баланс ресурсов между НПО и «субъектами общественного контроля» — это полномочие выступать в защиту неопределенного круга лиц, которое вернули из первой версии законопроекта.

# Резюме

**Асмик Новикова, руководитель исследовательских программ фонда «Общественный вердикт»**

Версий проектов закона об общественном контроле было несколько. Последняя версия проекта негативно или весьма сдержанно оценивается всеми экспертами. В лучшем случае проект в текущей редакции имеет «выхолощенный вид» и не несет никакого положительного эффекта для развития общественного контроля, в худшем случае – возникнут искусственно созданные барьеры для граждан и общественных организаций и закон будет применяться для сертификации контролеров и отсеечения всех тех, кого по тем или иным причинам не хотят допускать до публичного процесса поиска, оценки и принятия решений.

Закон об общественном контроле рассматривается как способ легитимировать практики общественного контроля. И это, скорее, получает положительную оценку экспертов. Но остается не вполне ясным, почему общественный контроль нуждается в такой легитимизации и почему сейчас практики общественного контроля нелегитимны. Легитимность — это не то, что создается законодательной кодификацией, а то, что имеет результат для общества и таковым обществом признается. Для того чтобы общественный контроль получил признание в обществе, нужно, чтобы он приводил к понятному и действенному результату. Для этого кодификация необязательна. Важнее проблема, которая выбирается для общественного контроля, и способы работы с ней. Что касается легальности, то устоявшиеся практики общественного контроля не противоречат закону и могут существовать в рамках имеющегося.

В разных версиях законопроекта содержатся определения общественного контроля. Вначале он определялся через деятельность в общественных интересах. Но общественный интерес — это не правовая категория, это то, что в действительности таковым признается (легитимируется) той социальной группой, чьим интересом он и является. Это может быть сколь угодно малочисленная социальная группа, но проблема, которую она пытается решить, для нее значима. И именно поэтому она конструирует общественный интерес, т.к. публичными средствами пытается эту проблему решать. Хороший пример — преобразование системы содержания детей-сирот с ограниченными возможностями. Общественный интерес в данном случае создается неравнодушными людьми в системе, самими воспитанниками и их родственниками и немногочисленными волонтерами. Говоря иначе, общественный интерес создается той группой, которая считает, что та или иная проблема должна быть решена, а не сертифицированным общественным контролером, который за эту группу будет оценивать общественный характер интереса. Если учесть, что в российской традиции под общественными чаще всего понимаются интересы большинства и чем больше это «большинство», тем и интерес «общественнее», то могут возникнуть риски публичного игнорирования многих проблем.

Последняя версия проекта закона содержит очень узкое определение общественного контроля, сводя его, в сущности, к оценке правоприменения или же наблюдению за деятельностью государственных органов. А если наблюдать нечего и правоприменения нет, а проблема существует? Например, в России отсутствует государственный сервис по реабилитации жертв пыток. Получается, исходя из последнего определения, что эта проблема не может быть предметом общественного контроля. Ясно, что при желании ее можно реинтерпретировать и как-нибудь уместить в предложенное определение, но неясно, зачем в принципе такие сложности и искусственное сведение общественного контроля к одному из его возможных типов.

Формализация гражданской активности — утопическая задача, но при попытках ее воплощения она приведет, скорее всего, к двум вещам: к наращиванию формализации и к отсеву всего того, что в формализацию не вписывается или же не формализовано. Тем самым, формализация — это, скорее, способ не развития общественного контроля, а его управления со стороны властей. Запуская рамочный закон и ожидая в дальнейшем развития профильного законодательства по правилам общественного контроля в разных закрытых «зонах», рискуют добиться обратного результата — все более регламентированного и упрощенного репертуара общественных действий.

Очень понятно и близко стремление обязать власти реагировать на результаты общественного контроля, но наличие формализованной обязанности не избавляет от профанации и получении механической, «холостой» реакции. Для учета результатов общественного контроля нужны, наверное, не юридические обязательства для властей, а их заинтересованность и зависимость от граждан. Коротко говоря, в обществе должны работать механизмы демократического «принуждения», конструирования требований



и их трансляции властям, институты представительства и пр. — все то, что формирует публичный и подотчетный характер взаимоотношений общества и власти.

\* \* \*

## Аргументы «за»

Аргументы в поддержку идеи законодательного регулирования общественного контроля немногочисленны. В сущности, таких аргументов три.

Первый аргумент касается правового закрепления самого общественного контроля. С точки зрения экспертов, проект закона юридически оформляет те практики общественного контроля, которые уже сейчас существуют. Правовая регламентация вносит порядок и устанавливает роли, ресурсы и обязательства всех участников — как контролеров, так и властей. Тем самым правовая регламентация обеспечивает устойчивость практик общественного контроля.

*«Общественный контроль — это реальная система, которая регулируется правовыми нормами, где есть объект, субъект, процедура и прочее. ... Общественный контроль должен касаться тех сфер, где действительно необходима разработка специальных законов».* **Валерий Борщев**, председатель фонда «Социальное партнерство»

Общественный контроль понимается как инструмент «прямого попадания». Это способ обеспечить непосредственное наблюдение в тех «зонах», которые закрыты от общества: армия, детские дома, колонии, СИЗО, интернаты и прочее. Все остальное, по мнению экспертов, общественным контролем не является, а представляет собой бесконечное разнообразие форм участия граждан в общественной жизни. И если согласиться с таким определением общественного контроля, то идея законодательно регламентировать эту деятельность может рассматриваться как рациональная.

Кроме устойчивости общественного контроля важно, чтобы у властей было обязательство реагировать на его результаты. Это второй, можно сказать, основной аргумент. По мнению экспертов, закон пресечет ситуацию, когда все то, что производит общественный контроль — рекомендации, основанные на изучении и оценке той или иной проблемы или эффективности деятельности государственного органа — «погибают» в кабинетах власти. Внеся юридическое обязательство реагировать на результаты общественного контроля, закон обеспечит обратную связь и повысит эффективность самого общественного контроля.

*«Четко прописанная обязанность подконтрольного ведомства, должностных лиц взаимодействовать с субъектами общественного контроля. Не только по допуску в сферу контроля, но и по обсуждению результатов этого контроля. Как — это уже второй вопрос, это в такой рамочный закон не впишешь в деталях. Но основные формы этого реагирования, обязывающие чиновников что-то учитывать из того, что им говорят общественники, все-таки должны быть».* **Валентин Гефтер**, Институт прав человека (Москва)

Третий аргумент касается того, что проект создает правовые основания для дальнейшего развития общественного контроля. Проект закона рамочный, и его принятие в дальнейшем позволит развивать профильное законодательство. Например, разрабатывать и принимать закон об общественном контроле за сиротскими учреждениями, психиатрическими стационарами и другими закрытыми институтами. По мнению экспертов, сейчас гражданский контроль за закрытыми учреждениями не развивается именно потому, что отсутствуют правовые основания для принятия профильных законов. Отметим, что в проекте закона, представленном на рассмотрение в Государственную Думу, включена отдельная статья (статья 2), по сути требующая разработки и принятия законов об общественном контроле за закрытыми учреждениями — армией, полицией, сиротскими учреждениями и другими.

*«Он (проект закона. — Прим. ред.) ни в коей мере не мешает тому же контролю в сфере, скажем, мест заключения. ... Но в то же время, возможно, дает импульс для появления законов или других нормативных актов для контроля в других сферах».* **Дарья Милославская**, председатель Совета Некоммерческого партнерства «Юристы за гражданское общество»

*«Это будущий рамочный закон для реализации профильных законов. ... На его базе будут приняты законы об общественном контроле над детскими, психиатрическими учреждениями, армией. Могут быть разные списки. В этом смысле такой рамочный закон полезен».* **Валерий Борщев**, председатель фонда «Социальное партнерство»

## Аргументы «против»

Здесь необходимо внести уточнения. Существуют аргументы против как самого законопроекта в любой его редакции, так и аргументы против той версии закона, которая сейчас находится на рассмотрении в Государственной Думе.

### Маргинализация НКО и исключение граждан

Совершенно неприемлемым является исключение граждан и общественных организаций из общественных контролеров. Проект закона, вынесенный на рассмотрение Государственной Думы, утверждает закрытый перечень тех, кто является субъектами общественного контроля. В этом списке отсутствуют граждане и общественные организации. Среди «общественных контролеров» перечислены только квазиобщественные организации — общественные палаты, как федеральная, так и региональные, общественные советы разного уровня. Таким образом, эти структуры становятся искусственными посредниками между гражданами и властями.

*«Когда был один из первых законопроектов, он тоже был ущербен, но там, по крайней мере, субъектами были еще и некоммерческие организации, и общественные объединения. В последней версии законопроекта они уже не являются субъектами общественного контроля. Конечно, ставка делается на сформированные не совсем инициативно, мягко говоря, институты гражданского общества». Дарья Милославская, председатель Совета Некоммерческого партнерства «Юристы за гражданское общество»*

### Отказ от электронного ресурсного центра общественного контроля

Из последней версии проекта закона исчез электронный ресурсный центр. Его исключение рассматривается как минус, т.к. такой центр призван был решать организационные задачи, обеспечивать учет всех практик общественного контроля. Кроме того, за счет регистрации всех контролеров (предполагалась уведомительная регистрация, а не разрешительные полномочия по оценке кандидатов и принятию решений) и учета всех проектов общественного контроля возникала возможность контролировать выполнение властями их обязательства реагировать и отчитываться о работе с результатами общественного контроля.

*«Мне казалось, что если мы будем исходить из презумпции, что найдется удачно организованный общественный институт — такой ресурсный центр во главе с независимым наблюдательным советом, — то он станет не разрешать, конечно, деятельность по контролю, а как-то вводить его реализацию в практическое русло и одновременно быть, если хотите, «агентом» субъектов общественного контроля... То есть, как бы разумный посредник между субъектом и объектом контроля. Можно ли обойтись в такой большой стране, а не в одном отдельно взятом подъезде, без такого посредника? Видимо, для эффективной организации работы — нет... Механизм электронной демократии, обеспечивающий легитимизацию субъектов контроля и их деятельности, изъят из последней версии проекта закона». Валентин Гефтер, Институт прав человека (Москва)*

Сейчас жепомимо отказа от электронного ресурсного центра также понижены обязательства властей учитывать результаты общественного контроля. Последняя версия законопроекта содержит только рекомендацию учитывать результаты, а не обязательство. Более жестко зафиксирована обязанность властей предоставлять информацию по запросам общественных контролеров, а также официально принимать результаты общественного контроля. Это не означает включения результатов общественного контроля в процесс принятия решений. Никакой технологии принятия решений законопроект не содержит.

Отказ от электронного ресурсного центра может быть связан с тем, что это невыгодно и неосмотрительно для властей. Ведь за счет такого ресурсного центра накапливалась бы информации не только о контролерах и их технологиях контроля, проведенных мероприятиях, но и автоматически — о том, что в реальности происходит в таких чувствительных для общества сферах, как полицейская — и шире — правоохранительная, деятельность.

*«Скорее всего, сказались опасения, что такой ресурс даже с каким угодно лояльным и ограничительным администрированием будет создавать дополнительные риски просто как точка накопления негативной информации об органах государственной власти, о правоохранительных органах». Алексей Титков, Высшая школа экономики.*

## Квазиправовые категории

Как в предыдущих, так и в последней версии законопроекта содержатся категории, для которых принята попытка создать правовое определение. Эксперты называли «необоснованное вмешательство» и «политическую деятельность». Каждая из этих категорий — интерпретативная и оценочная, а потому уязвимая к произвольным или ангажированным толкованиям в правоприменении.

*«Кроме того, предельно широко могут трактоваться ограничения, заложенные в тексте: нормы о недопустимости «необоснованного вмешательства» в деятельность органов государственной власти и о недопустимости совмещения общественного контроля с политической деятельностью. Нет внятных критериев, какое вмешательство считать обоснованным, а какое нет, а относительно «политической деятельности», насколько широко она может пониматься, уже есть опыт закона об «иностранных агентах»».* **Алексей Титков**, Высшая школа экономики

## Риск 1: Сертификация контролеров

Из-за фиксации списка субъектов общественного контроля и определения роли граждан и НПО как возможных участников, но не организаторов, есть основания полагать, что субъекты общественного контроля возьмут на себя функции по отбору и граждан, и НПО, которых можно допустить к участию в общественном контроле и которые для этого не годятся.

*«Да, в некоторых вопросах позволили гражданам и общественным организациям хотя бы участвовать. Самое главное, конечно, из этой ловушки выпутаться. Если советы и палаты будут субъектами контроля, то понятно, что будет так: хотят — допустят кого-то к участию, а не хотят — не допустят. И вообще, эти образования — первые среди неравных, а все остальные не пойми кто. Это главное, с моей точки зрения».* **Валентин Гефтер**, Институт прав человека (Москва)

## Риск 2: Формализация гражданской инициативы

Одна из последних тенденций, которую фиксируют эксперты, это стремление к формализации любой общественной деятельности. Принятие закона об общественном контроле само по себе становится шагом на пути такой формализации, но некоторыми экспертами оценивается как необходимая. Разумным также считается формализация практик общественного контроля за закрытыми учреждениями, то есть то, что может произойти после принятия этого рамочного закона. Но в то же время, учитывая то, что субъектом общественного контроля закон назначает общественные палаты, возникает риск того, что формализация коснется тех сфер, которые по природе вещей несовместимы с ней.

*«Общественная палата приняла кодекс этики общественного наблюдателя. Чушь собачья, хотя вроде бы звучит! Но на основе этого кодекса этики начали исключать одних, других людей. Вред? Несомненно, вред, хотя звучит красиво. Туда запустили такие формулировки, которые внешне звучат безобидно, но на основании их можно исключать людей. ... Поэтому нельзя формализовать многообразную деятельность гражданского общества, это бесполезно, невозможно и вредно».* **Валерий Борщев**, фонд «Социальное партнерство»

## Риск 3: Нулевой эффект

Принятие закона и само его функционирование никак не скажется на практиках гражданского контроля, т.к. действуют другие федеральные законы. Тот опыт инициативного гражданского контроля, который уже существует, будет не по силам или же неинтересен сертифицированным общественным контролерам, а НПО могут продолжать заниматься своей общественной деятельностью без попыток такой сертификации. Саму деятельность закон запретить не может, он может сказаться на том, что де-юре не даст возможность называть эту деятельность общественным контролем.

*«Под общественным контролем в этом законопроекте понимается деятельность субъекта общественного контроля. А субъекты прямо перечислены, их четыре штуки: три вида палат — федеральная, региональная*

*и местная — и все советы. ... Поэтому, исходя из того определения общественного контроля, которое есть, мне кажется, что эти акции, которые проводились и проводятся различными организациями, общественным контролем являться не будут. Соответственно, их можно будет проводить».* **Дарья Милославская**, председатель Совета Некоммерческого партнерства «Юристы за гражданское общество»

## Комментарий к проекту закона об общественном контроле

**Валерий Борщев, председатель фонда «Социальное партнерство»**

В принципе, саму концепцию законопроекта я поддерживаю. Когда в 96-м году мы готовили закон об общественном контроле соблюдения прав человека в местах принудительного содержания («закон об ОНК». — Прим. ред.), мы хотели сделать серию законов: закон об общественном контроле над детскими учреждениями, закон об общественном контроле над психиатрическими учреждениями, закон об общественном контроле над армией. Честно говоря, самой острой по тем временам была ситуация в детских учреждениях. Статистика известна, что треть выпускников попадает в тюрьмы, каждый десятый кончает самоубийством — неблагоприятное однозначное. Но сопротивление исполнительной власти было настолько жестким, что они даже не желали эту тему обсуждать, вообще возможность права представителей общества посещать детские учреждения. Я тогда был председателем Палаты по правам человека Политического совета при президенте, и крупные чиновники из правительства так прямо и сказали: мы вас туда не пустим. Позиция была категорична, они стояли намертво: не пускать общество в детские учреждения. Это было самое страшное.

С армией была половинчатая ситуация. Они говорили: давайте попробуем сотрудничать с комитетами солдатских матерей, в форме закона пока преждевременно, давайте использовать имеющиеся механизмы. И мы, честно говоря, согласились, потому что, действительно, мы не нашли моделей контроля общества армии в мировом пространстве. Поэтому развитие комитетов солдатских матерей мы поддержали.

Проект закона об общественном контроле, который разрабатывается сейчас, это будущий рамочный закон для реализации этих профильных законов, о которых я сказал. Он сам по себе не решает проблему, он сам по себе не дает права общественного контроля, но на его базе будут приняты законы об общественном контроле над детскими, психиатрическими учреждениями, армией. Могут быть разные списки. В этом смысле такой рамочный закон полезен.

Закон об ОНК был принят, потому что в Уголовный кодекс была внесена 24 статья, где давалось право представителям общественных организаций посещать места принудительного содержания, то есть возникла правовая основа. Все остальные сферы, которые я назвал, такой правовой основы не имели. Нет правовой основы для посещения детских, психиатрических учреждений. И то, что представители комитетов солдатских матерей добились с армией, — это исключительно благодаря инициативе гражданского общества. Поэтому обсуждаемый закон как будущая правовая основа полезен.

Разница в версиях законопроекта ничего не значит. Значение имеет только то, что есть концепция и дается предложение, что нужен общественный контроль над государственными учреждениями. Все остальное — *tabula rasa*, с этим надо работать.

Что касается опасений, что закон коснется текущей деятельности общественных организаций, то мне эти опасения кажутся безосновательными. Общественным контролем деятельность общественных организаций, на мой взгляд, не является. Например, анализ деятельности государственных органов, исследование СМИ, общественных организаций и прочее — это многообразные формы деятельности, которые подвести под понятие «общественный контроль» невозможно и вредно. Общественный контроль — это реальная система, которая регулируется правовыми нормами, где есть объект, субъект, процедура и прочее. Как можно говорить о социологических исследованиях, об анализе, что это общественный контроль?

Общественный контроль должен касаться тех сфер, где действительно необходима разработка специальных законов. Невозможна эта претензия разработчиков проекта закона на то, что это закон о деятельности гражданского общества. Такого закона быть не может, он, по определению, невозможен. Нельзя принять закон о том, как должно действовать гражданское общество. Гражданское общество действует по мере своего формирования, по мере своего развития, по мере потребностей, которые возникают в обществе, по мере



тех отношений, которые у него складываются с государством. И здесь формализация недопустима. А общественный контроль — есть сферы, которые требуют действительно проработки.

Есть позиция Общественной палаты, я ее хорошо знаю — формализовать любое действие. Они хотят формализовать правозащитную деятельность, что невозможно. У них страсть все заформализовать. Конечно, это вызывает опасения. Единственное утешение, что это не может сработать. Не может быть на основании этого рамочного закона статьи в Административ-

ном кодексе, статьи в Уголовном кодексе, в Гражданском кодексе.

Общественная палата приняла Кодекс этики общественного наблюдателя. Чушь собачья, хотя вроде бы звучит! Но на основе этого кодекса этики начали исключать одних, других людей. Вред? Несомненно, вред. Туда запустили такие формулировки, которые внешне звучат безобидно, но на основании их можно исключать людей. Поэтому повторяю: нельзя формализовать многообразную деятельность гражданского общества, это бесполезно, невозможно и вредно.

## Комментарий к проекту закона об общественном контроле

**Алексей Титков, социолог, Высшая школа экономики**

### Что вы скажете о разных версиях законопроекта?

Я видел версии от 23 января и от 27 февраля. Самое очевидное соображение, что вторая версия значительно более жесткая с точки зрения ограничений общественного контроля. В ней доведена чуть ли не до абсурда идея «сертифицированных» общественных контролеров. Контролерами могут быть только лица, связанные с общественными палатами и общественными советами, то есть в значительной мере назначенные президентом, главами администраций или министерствами. Все остальные граждане под сферу действия закона не попадают. В результате получается противоречие с оставшимися от предыдущих версий закона заявлениями, что в общественном контроле могут участвовать граждане непосредственно. Каким образом такое участие предполагается в версии от 27 февраля, совершенно непонятно. Второй важный пункт, кроме ограничения круга контролеров, это очень малая значимость всего общественного контроля. Органы власти «должны учитывать» результаты общественного контроля — это слишком гибко и неопределенно, без какого-то реального механизма.

Кроме того, предельно широко могут трактоваться ограничения, заложенные в тексте: нормы о недопустимости «необоснованного вмешательства» в деятельность органов государственной власти и о недопустимости совмещения общественного контроля с политической деятельностью. Нет внятных критериев, какое вмешательство считать обоснованным, а какое нет, а относительно «политической деятельности», насколько широко она может пониматься, уже есть опыт закона об «иностранных агентах». По большому счету, сам по себе общественный контроль тоже может быть понят как политическая деятельность, т. к. он предполагает влияние

на органы государственной власти, и тогда получается, что в тексте заложено внутреннее противоречие.

Еще один важный момент — в чем состоит существенное различие двух версий закона. В январской предполагался Ресурсный центр общественного контроля, материальная платформа для общественных контролеров. Из февральской версии он исчез. Скорее всего, сказались опасения, что такой ресурс, даже с каким угодно лояльным и ограничительным администрированием, будет создавать дополнительные риски просто как точка накопления негативной информации об органах государственной власти, о правоохранительных органах. Такое изменение можно, соответственно, считать подсказкой для независимых общественных контролеров, что они должны сделать сами, своими силами: примерно такой ресурсный центр.

**Правильно ли я понимаю, что последняя версия закона не предполагает расширения возможностей для контроля, а наоборот, те формы контроля, которые уже работают, могут быть запрещены, поскольку формально не соответствуют закону?**

Не сказал бы, что они могут быть запрещены, просто они не будут признаваться «общественным контролем». Идея «что не разрешено и прямо не прописано в законе, не является общественным контролем» обнаруживалась уже в предыдущих версиях, в этом смысле последняя версия закона от 27 февраля новшества не вводит. Органы власти получают возможность «не видеть» общественный контроль в неофициальных формах, во всяком случае никак к нему не относиться. Надо, правда, учесть, что возможности «не видеть» и не реагировать тоже ограничены, поскольку действует

законодательство об обращениях граждан в органы государственной власти, о прессе, о депутатских запросах и так далее.

На мой взгляд, практически невозможно объявить вне закона другие формы общественного контроля и контролирующие общественные организации, но теперь «неофициальные» контролеры будут вынуждены искать какие-то другие правовые основания для своей деятельности, какие-то другие механизмы работы с государственными органами.

**Вы можете что-нибудь сказать по поводу того, кто лоббирует ту или иную версию закона? Январская версия опирается на базовую версию мая прошлого года, которая была принята Общественной палатой и Советом по правам человека, а эта — вроде бы непосредственно из Администрации президента. За этим стоят какие-либо более или менее понятные группы, люди?**

Мне точный расклад неизвестен, можно только предполагать. Логика ужесточения закона вполне совпадает с публичными выступлениями последнего года, тоже по поводу ограничения круга правозащитников, их сертификации, в Общественной палате, в Общественной наблюдательной комиссии, со стороны лояльных правозащитников и общественных контролеров, близких к правоохранительным органам. Участие силовых структур в разработке нового проекта мне кажется самой правдоподобной версией.

**Существует мнение, что этот закон исключительно рамочный и поэтому будет касаться тех форм деятельности, которые регулируются отдельным законодательством, которое уже есть и которое будет принято. И он не должен**

**повлиять на те формы общественного контроля, которые существуют сейчас сами по себе. Следует ли это из текста закона? Или опасения, что он может помешать тому, что уже работает, уж не говоря о новых формах контроля, все-таки имеют место?**

В последних версиях законопроекта, как и в предыдущих, была заметна тенденция создать особые, скорее всего более жесткие правила для наиболее чувствительных и для государства, и для общественного мнения «зон» общественного контроля, вывести их из пределов общего закона, видимо, с дополнительными гарантиями для соответствующих государственных структур. Это полиция, суд, прокуратура, усыновление сирот, психиатрия. Скорее всего, в «специальных» законах будет еще жестче выражена общая модель ограничения и сертификации общественных контролеров. Для контроля над закрытыми учреждениями — например, системы ФСИН или психиатрическими — такие ограничения могут, конечно, оказаться близкими к запретительным. Надежда, во-первых, на то, что дальше ужесточать особенно некуда и те пять-шесть форм общественного контроля, которые прописаны в последнем проекте, будут записаны и в специальных законах; во-вторых, на навыки общественных контролеров, которые привыкли преодолевать такие трудности, работать и при жестких ведомственных запретах. Кроме того, все запретительные меры не будут мгновенными, до принятия «специальных» законов неизбежен переходный период, когда будут действовать нынешние правила и нынешние формы контроля. В других областях, прежде всего в контроле за региональными и городскими администрациями, их подразделениями, «рамочный» характер закона относительно неважен, важны общие ограничения.

## Комментарий к проекту закона об общественном контроле

**Дарья Миловская, председатель Совета Некоммерческого партнерства «Юристы за гражданское общество»**

**Последняя версия проекта закона от 27 февраля сильно отличается от январской?**

Главное, что изменилось: сузился круг субъектов общественного контроля, исчезли НКО и граждане.

**Зачем вообще, с вашей точки зрения, нужен этот закон?**

Изначально этот закон задумывался для того, чтобы действительно каким-то образом поставить органы государственной власти в такое положение, в кото-

ром они находятся на Западе. То есть они работают на народ, который платит им зарплату своими налогами. А поскольку об этом никто не задумывается — ни сами органы власти, ни люди, — то, вероятно, этот законопроект имел такую дальнюю цель: давать возможность людям, когда они поймут, что чиновники работают, потому что мы платим налоги, контролировать деятельность органов государственной власти и контролировать во многом расходование бюджетных средств, большая часть которых формируется на наши налоги.

**Тот контроль, который уже есть в разных областях, сталкивается с разными трудностями, но тем не менее работает. Этот законопроект может дать что-то для развития контроля?**

Знаете, особенно не развивает. Предполагалось, что этот законопроект, когда он станет законом, будет основой для других или уже существующих законопроектов — можно будет подумать, как их привести в соответствие с новым законом, — или будущих законопроектов о контроле в той или иной сфере. Он ни в коей мере не мешает тому же контролю в сфере, скажем, мест заключения или детских учреждений. Поэтому ничего нового этот законопроект не несет, но в то же время, возможно, дает импульс для появления законов или других нормативных актов для контроля в других сферах. Тем более, что проект закона уже сопровождается целым списком из 25 законов, в которые необходимо будет вносить изменения. Полагаю, что этот список будет пополняться.

**Объясните, пожалуйста, следующую фразу. Статья 14: «Общественный контроль осуществляется как в обязательных, так и в инициативных формах, предусмотренных настоящим федеральным законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации». Означает ли это, что контроль возможен только в тех формах, которые определит этот закон или которые уже определены другими законами?**

В последней редакции про инициативные формы ничего не говорится, там звучит немножко по-другому: «как в формах, предусмотренных настоящим законом, так и иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации». В принципе, формы достаточно жестко перечислены: общественная экспертиза, общественное расследование, общественный мониторинг, общественные слушания. Думаю, эти формы будут приоритетными. Насколько я понимаю, изначально была идея, чтобы формы контроля были максимально широкими. Наверное, придумать что-то еще дополнительное будет довольно сложно. А по поводу инициативных форм в последнем варианте ничего нет.

**Сейчас проводятся социологические исследования разнообразными социологическими группами. Означает ли это, что в случае принятия этого закона им всем придется регистрироваться в электронном центре (РКОЦ), иначе вся их деятельность незаконна?**

Вообще, вопрос о том, являются ли опросы общественного мнения формой общественного контроля, у меня остается открытым. Мне кажется, что это все-таки не форма общественного контроля. Может быть, обработка и сделанные по результатам опроса общественного мнения аналитические материалы могут быть формой общественного контроля. Но сам опрос общественного мнения, на мой взгляд, общественным контролем не является. В последней редакции вообще нет положений о регистрации кого-либо в каком-либо электронном центре.

**А не получится ли так, что тогда вся деятельность правозащитных организаций может абсолютно спокойно игнорироваться?**

Нет, сейчас тоже не особенно прислушиваются. Понимаете, я вообще не уверена, что этот законопроект, когда станет законом, будет хорошо действовать. Из той картинки, которая сейчас складывается, мне кажется, не очень большое количество организаций, а по проекту НКО смогут выступать только организаторами контроля, а не его инициаторами, захочет воспользоваться этим законом как инструментом, по крайней мере, пока. А те граждане, которых наделят функциями общественных контролеров или инспекторов, вряд ли будут осуществлять контроль на том уровне, на котором хотелось бы, чтобы этот контроль осуществлялся. Думаю, прислушиваться будут к тем, к кому прислушивались и раньше. Закон на эту ситуацию не повлияет.

Хотя повторяю, что не знаю, каким он станет законом. С момента написания законопроекта до момента подписания президентом он может поменяться абсолютно кардинально. Даже боюсь предположить, что может с этим законом случиться.

**Когда я разговаривал с Валерием Борщевым по поводу последних выборов в ОНК и тех событий, которые происходят вокруг этого, я, в частности, задавал ему следующий вопрос: если через ОНК нельзя будет работать, смогут ли они продолжить заниматься контролем в каких-то прежних формах, которые были до закона об ОНК. Он сказал, что нет, никто этого не позволит. До закона об ОНК они могли ходить, их куда-то пускали, с кем-то у них был налажен контакт. После закона об ОНК вне ОНК никто с ними разговаривать не будет.**

**Возникают опасения, когда я читаю этот законопроект, особенно предыдущую версию, где Общественная палата была единственным «общественником» и должна была управлять практиками общественного контроля. Возникает очень серьезный вопрос: а будут ли вообще обращать внимание на тех, кто работает вне рамок этого закона, то есть без регистрации в РКОЦе?**

Вы задаете мне такой вопрос, как будто я могу на него ответить. Вообще, субъектами общественного контроля остаются Общественная палата России, общественные палаты субъектов и муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах власти. Когда был один из первых законопроектов, он тоже был ущербен, но там, по крайней мере, субъектами были еще и некоммерческие организации, и общественные объединения. В последней версии законопроекта они уже не являются субъектами общественного контроля. Конечно, ставка делается на сформированные не совсем инициативно, мягко говоря, институты гражданского общества. И исходя из этого текста не видно, что организации, так или иначе независимые, смогут этот контроль осуществлять.

Что касается ОНК, то здесь, мне кажется, похожая ситуация, но немного все же другая. Есть учреждения закрытого типа, куда, конечно, никого просто так пускать не будут, и не пускали. Пускали только в том случае, если человек показывал, например, удостоверение депутата Государственной Думы или члена Совета по правам человека. Но просто так никогда нельзя было в тюрьму ходить, и никогда нельзя будет. Здесь, я думаю, общественные палаты и общественные советы не будут проявлять особенной инициативы в осуществлении общественного контроля, по крайней мере, в тех формах, которые предусмотрены этим законопроектом на данный момент. Скорее всего они будут создавать какие-то общественные инспекции или группы общественного контроля, куда будут входить заинтересованные и, возможно, доверяющие этим институтам гражданского общества люди, и результаты деятельности этих общественных инспекций будут рассматриваться непосредственно субъектами — общественными советами при исполнительных органах власти, общественными палатами. И уже вот такой результат, который пройдет определенный фильтр, будут выдавать. Поэтому думаю, что те, кто очень захочет контролировать, должны будут каким-то образом вступать в эти инспекции, группы, их инициировать. Не думаю, что это многих заинтересует.

**Есть еще позиция, которую, в частности, высказывал Алексей Титков. О том, что возникают новые формы общественного контроля, например, сетевые вещи типа «День проверки документов» и так далее. И новый закон, с его точки зрения, как раз эти новые инициативы пресекает и все фиксирует в тех формах, какие уже есть. Насколько это так, с вашей точки зрения?**

Я не думаю, что акция «День проверки документов» полностью подпадает под определение общественного контроля, которое дано в этом законопроекте. Я думаю, что если правоприменение по-прежнему будет достаточно избирательным и не всегда следовать духу закона, то, наверное, эту акцию смогут признать незаконной. Но понимаете, под общественным контролем в этом законопроекте понимается деятельность субъекта общественного контроля. А субъекты прямо перечислены, их четыре штуки: три вида палат — федеральная, региональная и местная — и все советы. А советы вряд ли будут проверять документы у милиционера, также, как те люди, которые проверяли документы, под «шапкой» какого-нибудь общественного совета ходить не будут. Поэтому, исходя из того определения общественного контроля, которое есть, мне кажется, что эти акции, которые проводились и проводятся различными организациями, общественным контролем являться не будут. Соответственно, их можно будет проводить. Вопрос в том, насколько это все результативно, эффективно, имеет какой-то смысл. Но этот вопрос для каждого имеет свой ответ.

**Сокращение субъектов контроля произошло в последней версии? Потому что январская версия начинается с «отдельных граждан».**

Я уже столько версий видела, что в них потерялась. А последняя — вот они субъекты: Общественная палата, общественные палаты субъектов, общественные палаты в муниципальных образованиях, общественные советы.

**То есть это откат по сравнению с январской версией к версии годичной давности. Но тогда это закон для Общественной палаты, а вовсе не для нас.**

А кто предполагал, что закон будет для нас? И кто такие мы?

**Но в такой формулировке это же скорее запрет всякого общественного контроля, чем его разрешение?**

Опять же, поскольку здесь достаточно узкий круг субъектов и достаточно понятное определение общественного контроля, все, что делается другими организациями, просто не будет называться общественным контролем.

**С вашей точки зрения, закон, например, если он будет принят в последней его версии, он что-то добавляет? Может быть, он многое добавляет?**

Я всегда признаю первичным человеческий фактор. Если люди захотят действительно провести общественную проверку, общественное расследование, общественную экспертизу, они найдут возможность взаимодействовать с теми субъектами, с которыми у них есть профессиональные связи, с которыми они не расходятся идеологически, — и они проведут экспертизу, и проверку, и расследование, и что угодно. Если такого желания у организации или у людей не будет, то, конечно, какой-то контроль будет проводиться субъектами, будут привлекаться люди, эксперты. И, наверное, о чем-то мы будем узнавать.

Но ничего такого, что мы предполагали в изначальной версии законопроекта об общественном контроле, наверное, случиться не может. Изначально мы полагали, что результат общественного контроля мог бы влиять на решение органа власти или на пересмотр решений. Потому что в самой первой версии мы сами писали часть, которая была связана с общественной экспертизой. И идея была такая: создать возможность того, чтобы люди — и юристы, и не юристы — могли посмотреть на проект закона с точки зрения последствий его применения, социальной нужности, соответствия другим законам. И мы изначально думали, что, например, общественные экспертизы — это такое обсуждение, которое позволит умерить какие-то негативные последствия закона, придать статус законодательной нормы тем обычаям, которые уже сложились. Увы, новый текст проекта таких вариантов уже не предлагает и не предполагает.



# Комментарий к проекту закона об общественном контроле

Валентин Гефтер, директор Института прав человека

**Итак, речь о законопроекте об общественном контроле. Разные версии этого законопроекта сильно различаются. Не могли бы вы кратко рассказать об истории законопроекта, о его версиях и кто их предлагал? Я читал версию 2011 года, версию майскую 2013 года, версию январскую 2014 года и две февральские.**

2011 год: президентство Медведева. Идея этого закона принадлежит М.А. Федотову (председатель Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Далее по тексту — Совет. — Прим. ред.). Концепция довольно долго обсуждалась в рабочей группе Совета с участием представителя Общественной палаты Иосифа Дискина. Далее эта версия последовательно разрабатывалась, пока законопроект медленно не пришел к сегодняшнему его состоянию. Я тоже участвовал в работе этой группы. В прошлом году, в мае, прошла первая апробация этого проекта в Питере, в порядке общественного обсуждения. Была некоторая критика, но главные вещи, которые мы там прописали, оставались нетронутыми после этого. Это закон рамочный и, по большому счету, не определяющий конкретику общественного контроля, но позволяющий свести в одну систему разные — как действующие, так и будущие — нормы, устанавливающие базовые положения об общественном контроле, и навести некоторый (квази) правовой порядок в этой сфере. Хотя в его принятии можно усмотреть угрозы и ограничения деятельности возможных общественных контролеров, если они когда-нибудь захотят работать по такому закону.

Но самое главное сейчас не в этом. Ведь Президентом РФ было поручено Совету подготовить законопроект. Он был передан ему где-то в прошлом году, осенью или зимой. Но ответ пришел не в виде замечаний Главного правового управления Администрации Президента (ГПУ. — Прим. ред.), а ими был разработан свой законопроект, хотя и отталкивающийся от нашего.

## **Это версия от 27 февраля?**

Я не знаю по датам. На сайте Совета вывешено два проекта. Первый — это проект Совета, второй — ГПУшный. Я посмотрел последний и ужаснулся. Все то небольшое полезное, что было в проекте Совета, разработанном совместно с Общественной палатой, в основном изъято или заменено совсем другим. Могу сослаться на свежее протокольное решение Президиума Совета, в котором сказано, что Совет готов поддержать предложения ГПУ, но при четырех условиях его изменения. В принципе,

я согласен с этим решением Совета. Условия эти следующие.

Первое: понятие деятельности в общественных интересах. В самом законе была попытка определить, что же контролируют общественные контролеры. Они, вообще говоря, контролируют деятельность государственных органов, должностных лиц, других органов и организаций, которые работают на государственные, бюджетные деньги, на предмет соответствия их деятельности общественным интересам. Это выпало из законопроекта, и теперь общественный контроль — вообще непонятно что это такое, что им контролируется, и каждый может домысливать свое. Таково первое замечание, которое авторы исходного проекта закона обозначили. Мне кажется, это логично, хотя это формальное требование.

Но следующее условие абсолютно принципиально. Это понятие субъекта общественного контроля. Мы туда вписали всех субъектов — от граждан и их ассоциаций, общественных организаций вплоть до всяких палат и советов. ГПУ поступило просто: они оставили субъектах контроля только общественные советы и палаты, записав при этом, что граждане и их объединения могут принимать участие в общественном контроле. Субъектами, наделенными немногими правами и полномочиями, остались только палаты и советы.

## **И о форме этого участия там нет ни слова.**

Да, в некоторых вопросах позволили гражданам и общественным организациям хотя бы участвовать. Самое главное, конечно, из этой ловушки выпутаться. Если советы и палаты будут субъектами контроля, то понятно, что будет так: хотят — допустят кого-то к участию, а не хотят — не допустят. И вообще, эти образования — первые среди неравных, а все остальные не пойми кто. Это главное, с моей точки зрения.

Следующее условие, которое записано в протокольном решении Совета, это любимый «конек» и Дискина, и Федотова. Речь идет о том, что должны быть какие-то механизмы организации общественного контроля. Их логика следующая: низовой контроль группы и граждане могут проводить по своему усмотрению в рамках закона, но если мы хотим, чтобы все-таки не было так, что какую-то организацию контролировали тысячи, а другие — никто, был предложен механизм электронной демократии. Это портал общественного контроля, который может вести, предположим, даже Обществен-

ная палата, не обладая правом решать, кто хороший контролер, кто плохой. Портал носит регистрационно-уведомительный характер. Люди узнают, записываются, самоорганизуются группы, участвуют организации и так далее. Но механизм электронной демократии, обеспечивающий легитимизацию субъектов контроля и их деятельности, изъят из последней версии проекта закона.

И четвертое условие касается главы законопроекта о полномочиях контролеров и обязанностях государственных органов и должностных лиц о взаимодействии с ними по результатам мероприятий контроля. Эти результаты – это нечто рекомендуемое для учета должностными лицами.

Если посмотреть на эти четыре изъятия по отношению к исходному проекту, то получается, что проект, который и так страдал голословностью и общими конструкциями, теперь вообще обесмысливается.

**Наверное, с позиции Правового управления, он вовсе не бессмысленный.**

Правовое управление меня мало волнует. Совет принял хотя и дипломатичное, но, видимо, твердое решение (я не был сам на этом заседании его Президиума): просить президента продлить разработку законопроекта еще на два месяца. Сейчас это самое срочное, потому что 1 марта заканчивался срок исполнения поручения президента. Совет просит продлить этот период до 1 мая и начать процесс согласования с ГПУ о том, чтобы что-то вернуть, как бы потерявшееся по дороге к президенту.

**Как бы вы определили позицию разработчиков законопроекта? Зачем нужен законопроект?**

Всегда есть два подхода. Первый — сказать, что все это бред и не нужно; второй — попробовать найти хоть что-то полезное. Я обычно сторонник второго, тем более что в данном случае процесс пошел и его трудно остановить. Мне кажется, в таком резоне есть две стороны вопроса. Первое — то, что очень много форм низового общественного контроля, но они часто никак не урегулированы законом. Или существуют в виде каких-то частных соглашений, идут просто де-факто: вот мы пришли, вы нас пустили, мы что-то посмотрели, после этого подготовили экспертизу какого-то нормативного акта или что-то там понаблюдали. В законопроекте есть некая попытка юридического оформления того, что есть в жизни. Конечно, всегда чреватая тем, что что-то будет упущено и после этого некий чиновник сможет сказать: ах, раз этого нет в федеральном законе об общественном контроле, то, значит, это не имеет права на существование. Но мой опыт работы с за-

коном об ОНК показывает: были такие опасения, что общественным организациям не будут давать посещать и контролировать деятельность учреждений закрытого типа или еще каким-то образом уменьшатся их возможности в этой сфере. Согласен: они были и остаются, но все-таки в целом благодаря закону об ОНК сформировался целый институт общественных наблюдательных комиссий (ОНК), тесно связанный во многих регионах с организациями, направившими туда своих выдвиженцев.

Второе — это четко прописанная обязанность подконтрольного ведомства, должностных лиц взаимодействовать с субъектами общественного контроля. Не только по допуску в сферу контроля, но и по обсуждению результатов этого контроля. Как — это уже второй вопрос, это в такой рамочный закон не впишешь в деталях. Но основные формы этого реагирования, обязывающие чиновников что-то учитывать из того, что им говорят общественники, все-таки должны быть. Вот в законе об ОНК, к сожалению, этого практически нет. И нынешняя ситуация — а закон действует пять лет — показывает, что ОНК много чего наблюдают, много чего выявляют, много чего сообщают обществу, а система как и где хочет, так и редко реагирует, а где не хочет — не реагирует или реагирует так, что мало не покажется. Поэтому я думаю, что это положительная сторона, и она была хорошо прописана в законопроекте Совета.

**Прокомментируйте, пожалуйста, опасение, которое высказывают многие критики. Этот электронный ресурсный центр учреждается Российской Федерацией и управляется наблюдательным советом. Все должны будут регистрироваться в этом ресурсном центре, без регистрации деятельность затрудняется. Даже если не будут специально прекращать деятельность незарегистрированных контролеров, то понятно, что те, кто прошел регистрацию, будут иметь преимущество. Можно себе представить, что ресурсный центр будет работать как фильтр: например, по-настоящему серьезные, кому-то угрожающие общественные экспертизы будут блокироваться, кого-то не зарегистрируют и пр.**

Не я автор этой идеи, будучи в меньшинстве, если не в одиночестве, возражая против центральной роли электронного ресурсного центра. Меня очень смущали многие вещи, о которых вы сейчас сказали. Думаю, что в тексте закона этого можно избежать. Но это не значит, что в жизни этого не случится.

Как быть? Представьте, что в какое-то ведомство приходят сразу больше чем одно-два заключения или предложения по результатам проведения контроля. Тогда чиновник будет выбирать то, что ему удобно. Это логично, правда? Или вообще скажет: не морочьте мне голову множеством ваших заключений, у меня полно работы. Например, была и есть «мода» вывешивать на сайтах разных ведомств проекты нормативных актов для общественного обсуждения. А что дальше? Мы не име-

ем никакой обратной связи с тем, как учитываются эти общественные экспертизы. Поэтому мне казалось, что если мы будем исходить из презумпции, что найдется удачно организованный общественный институт — такой ресурсный центр во главе с независимым наблюдательным советом, — то он станет не разрешать, конечно, деятельность по контролю, а как-то вводить его реализацию в практическое русло и одновременно быть, если хотите, «агентом» субъектов общественного контроля. Типа: «Вот, мы ведомствам дали одно или два заключения, дополняющие друг друга. Вы отреагировали?». То есть, как бы разумный посредник между субъектом и объектом контроля. Можно ли обойтись в такой большой стране, а не в одном отдельно взятом подъезде, без такого посредника? Видимо, для эффективной организации работы — нет.

**Но здесь дело в том, каков это посредник. В законопроекте ничего не написано о том, как формируется наблюдательный совет. Говорят, что он будет формироваться учредителями. А учредитель у нас — Российская Федерация. То есть Администрация президента?**

Да, это, конечно, неправильно. И это нельзя перепоручать подзаконным актам. Как будет формироваться совет? Безусловно, это должно быть по-настоящему независимое интернет-голосование или на паритетных началах ключевые общественные игроки (Общественная палата, Совет, те или иные Уполномоченные в разных сферах) должны делегировать своих кандидатов в члены такого наблюдательного совета.

Это такая же история как с Независимым общественным телевидением. Замышлялось оно тем же Михаилом Федотовым, Даниилом Дондуреем и другими как телевидение, созданное на государственные деньги. А независимый наблюдательный совет создавался разными общественными инстанциями — Союзом журналистов, Советом по правам человека, Общественной палатой. Они предлагали, президент утверждал. Так оно и произошло, другое дело, какой там состав получился. Такая схема возможна.

Можно делать по-другому. Пожалуйста, интернет-голосование, съезды общественных организаций, что-то еще — какой-то демократический механизм снизу, который будет выдвигать людей в наблюдательный совет этого электронного ресурсного центра общественного контроля.

Я вижу все эти угрозы, но одновременно есть и плюсы в появлении подобного рода системы — при условии, что она вообще окажется жизнеспособной. Если государство, с одной стороны, дает деньги, а с другой — не будет контролировать содержание работы, возможно, только затраты этих своих средств. Управление таким центром пока плохо прописано в законопроекте Совета. При этом я был сторонником сугубо уведомительного характера

его работы, то есть невмешательства в содержание работы зарегистрированных в нем контролеров. Возможно, при условии их соответствия некоторым формальным правилам по части компетенции и представления результатов контроля — и то если субъекты контроля просят о содействии или посредничестве тех, кто организует эту работу. А техническое функционирование такого центра должно обеспечиваться бюджетными деньгами.

Важный вопрос — это отделение проблем финансирования от реального управления, и главное — полномочия центра и его наблюдательного совета, чтобы ему доверяли и рядовые субъекты общественного контроля, и одновременно ведомства, объекты контроля. Это сложная задача, я понимаю, что ее в один день не решишь. Но мне кажется, что сама идея не столь уж дурна в принципе.

**В законопроекте речь идет о том, что субъекты общественного контроля действуют в порядке и формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации об общественном контроле. Это понятие можно двойственно: или речь идет о том, что можно работать в рамках предложенного закона и другого разнообразного законодательства в этой области, но можно с этим и не связываться, а можно понять, наоборот, так, что работать можно только в соответствии с этим проектом закона и с существующим законодательством. Анита Соболева, которая занимается языком законодательства, сказала следующее: «предусмотрено» означает именно то, что работать можно только в рамках, указанных какими-нибудь законами. В других случаях пишут, что можно или работать в рамках закона, или в иных, не противоречащих законодательству. Из этого вытекает, что называть то, что вы делаете, например, социологическим опросом, можно, только зарегистрировавшись в этом центре.**

Давайте разделим. Если специалист по юридическому языку считает, что формулировка «предусмотрена» неудачна, то это вполне исправимо. Я считаю, что, по существу, там должно быть написано «в порядке, не запрещенном законом». За это надо бороться.

Теперь вообще о термине «в порядке». Когда вводятся такие отсылочные нормы, то это связано с тем, что все формы общественного контроля в разных сферах не могут быть прописаны в этом законопроекте. Это отсылка к профильным законам, конкретизирующим контроль в определенных сферах.

Авторы закона понимали это именно как отсылочную норму, а не как ограничительно-запретительную.

Социологический опрос к этому не имеет отношения, он никакой формой контроля не является. Не надо под контроль все виды общественной деятельности подводить. Поэтому социологические опросы и многие дру-

гие формы общественной деятельности можно осуществлять независимо от этого закона.

Конечно, никакой ресурсный центр вообще не должен проверять законность или незаконность тех или других мероприятий, которые проводятся субъектами общественного контроля. Это только уведомительно-координационный диспетчерский пункт. Поэтому запретить кому-то что-то контролировать он не может. Он может только сказать: «Ребята, этот нормативный акт или поведение полиции на этой акции вызвали контроль уже пять субъектов. Мы их всех соберем, но это не значит, что кто-то из этих субъектов монополист. Если их выводы будут противоположными, мы готовы организовать общественное обсуждение. Это и есть основная задача этого ресурсного центра, фиксирующего, уведомляющего, координирующего и в очень трудных случаях организующего обсуждение противоречий.

**Мы сейчас обсуждаем закон, говорим о разных версиях. Из того, что мы видим сейчас, можно говорить о некоей потенциальной опасности конечного продукта. С одной стороны, есть благие намерения, а с другой — явно просчитываемые риски. В этой связи кто-то говорит: зачем вообще это нужно? Хорошо бы, чтобы ничего не получилось, чтобы был принят какой-то закон, который все будут игнорировать. Поэтому что иначе со мной перестанут общаться, скажут — иди регистрируйся. Как вы к этому опасению относитесь?**

Эти опасения еще с начала действия закона об ОНК были очень велики. Мне кажется, что если в законопроекте об общественном контроле будет прямо и недвусмысленно написано, что не только эти формы контроля возможны и не только указанные в нем субъекты могут быть участниками контроля, то можно избежать худшего — того, что чиновники начнут говорить «вас там не стояло», «вы там не зарегистрированы». Первая угроза — что закон будет принят в выхолощенном виде. Вторая угроза — если он будет принят в хорошем виде, но все равно его будут применять как ограничивающее средство.

Например, есть ОНК, которая занимается расследованием каких-то преступлений в учреждениях полиции или пенитенциарной системы. А есть общественные организации, типа «Общественного вердикта» или Комитета против пыток. Давайте спросим членов Комитета против пыток: сильно ли помешал им закон об ОНК в их расследованиях? По крайней мере, я знаю, что те сотрудники Комитета против пыток, которые являются членами ОНК и имеют возможность беспрепятственно посещать эти учреждения без специального разрешения, имеют от этого только дополнительные возможности. Иначе им пришлось бы или договариваться со следствием и объектом контроля, или стать участниками процессуальных действий в рамках официального расследования, предположим, какого-то тяжкого преступления в этих местах принудительного содержания.

Я понимаю, что те, кто зарегистрировался в этом электронном ресурсе, будут иметь некоторые преимущества по сравнению с теми, кто не зарегистрировался. Важно сделать так, чтобы зарегистрироваться мог любой. Если он, конечно, обладает необходимыми познаниями — например, имеет десять классов образования, ему не пять лет, он дееспособен, имеет неснятую судимость и так далее. Какие-то элементарные вещи, которые позволяют человеку быть и независимым, и подготовленным. Если всех так будут регистрировать, то замечательно.

Другое дело, что важный вопрос — не кого будут регистрировать, а как будут достигаться результаты контроля и кто будет доводить их до ума, чтобы они на что-то влияли. Опасения, самые большие риски — именно в процессе работы и на ее выходе.

**В законе прописано, что какие-то экспертизы и другие формы контроля обязательны для определенных действий государственных учреждений. Как я понимаю, еще нужен закон, который определит, что требует обязательной экспертизы. Я не слышал, чтобы была массовая необходимость в контроле. Не получается ли так, что вы сами увеличиваете громадным образом поле этого контроля? Найдутся ли контролеры?**

Я сторонник минимизации обязательной экспертизы. Более всего это относится к экспертизе «невидимых» обществу подзаконных актов или целевых программ — больших бумажных продуктов. Я прекрасно понимаю, и на этом многие настаивают, что есть, например, бюджет, который должен обязательно контролироваться. Но, по-видимому, это не прояснено в тексте законопроекта, неясно из него, что это обязательно лишь для подконтрольного ведомства, но не для субъектов контроля. Меня никто не может обязать даже самую важную вещь проконтролировать или проэкспертировать.

Мы можем прийти и проверить накладные в магазинчике. Может быть, это и правда должно быть обязательным условием для собственника? А для общества это может не представлять большого интереса. Но есть вещи, без которых невозможно жить. Без бюджета, федеральных законов, которые затрагивают права и интересы граждан, и так далее. Этот круг должен быть небольшой, но очень четкий и обязательный только для объектов контроля. Его, конечно, трудно определить точнее, чем в таком общем виде.

**Не кажется ли странным, что сами объекты контроля будут вынуждены заниматься поисками контролеров?**

Нет. Речь идет только о том, что если событие контроля состоялось, то реагирование на него в том определенном небольшом наборе ситуаций должно быть обязательно. Это, конечно, должно быть четко прописано. Здесь нужно внести немалую долю здравого смысла.



# Муниципальная ПОЛИЦИЯ

---

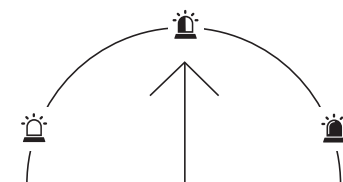
Асмик Новикова

---

О создании муниципальной полиции вспоминают всегда, когда задумываются о реформе полиции. Для многих очевидно, что эффективность и профессионализм работы полиции зависит от того, насколько она в своих действиях соотносится с запросами той территории, безопасностью которой она обеспечивает. Положительным является тот факт, что вновь зазвучавшая идея о разделении федеральной полиции подпитывает дискуссию о необходимости ее децентрализации, но минус в том, что вместо децентрализации говорят только о создании муниципальной полиции. Тем не менее не соглашаться с тем, что создание муниципальной полиции может быть разумной и востребованной мерой, сложно. Аргументы «за» неизменны, но они не перевешивают тех рисков, которые возникают в связи с разделением полиции на федеральную и муниципальную.

---

ОБЩЕЕ МНЕНИЕ ТАКОВО:  
СОЗДАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ  
В СИСТЕМЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ БЕССМЫСЛЕННО,  
А В ХУДШЕМ СЛУЧАЕ – ВРЕДОНОСНО.



---

Разделение полиции на федеральную и муниципальную нередко предлагается — как неправительственными организациями, так и официальными властями — как мера в рамках реформирования полиции. Но правильнее говорить не о разделении на федеральную и муниципальную полицию, а о децентрализации полиции и формировании на местах самостоятельных полицейских структур. В контексте децентрализации разделение полиции на федеральную и муниципальную — это всего лишь одно из технических решений. По большому счету, речь идет именно о том, чтобы была создана полиция с изрядной долей самостоятельности в оперативном принятии решений, постановке приоритетов и способах организации работы. Пока обсуждается лишь создание муниципальной полиции, хотя ясно, что этот способ децентрализации не исчерпывает всех возможных.

Прежде всего необходимо сказать, что отвлеченно многие поддерживают идею разделения полиции на федеральную и муниципальную, в том числе и депутаты. В 2013 году «Единая Россия» выходила с законодательными предложениями актуализировать норму, которая позволяет на местном уровне создавать органы охраны общественного порядка.

## Аргументы «за»

В сообществе профильных НПО, которые занимаются проблематикой соблюдения прав человека в деятельности полиции, идея децентрализация поддерживается. И основным аргументом в пользу разделения является тот, что такой способ децентрализовать полицию позволит ей работать с учетом местных

приоритетов и, исходя из них, организовывать управление и систему оценки. Пресловутая «палочная» система не может быть изменена в отрыве от системы управления. Точнее, любое изменение системы оценки будет в итоге воспроизводить прежнюю, просто в силу того, что сохраняется прежняя система управления — сверху вниз, с постановкой приоритетов в федеральном центре.

*«Сегодня полиция должна быть максимально приближена к регионам. То есть я за разделение. За разделение функций, за разделение задач, за локализацию управления. Приоритеты для местной полиция должны разрабатываться на местах, исходя из специфики этой локальной территории, а не из Москвы посылаться, как это происходит сейчас». — Наталья Таубина, Фонд «Общественный вердикт»*

*«Предложение разделить полицию на уровни с соответствующим подчинением — это идея, в принципе, здравая, потому что задачи, которые стоят перед полицией разных регионов, особенно в плане общественной безопасности, приоритеты, и способы оценки работы полиции — они должны быть совершенно разные и учитывать региональную специфику, которая очень сильно отличается от региона к региону». — Игорь Каляпин, Комитет против пыток (Нижний Новгород)*

## Аргументы «против»

Разделение на федеральную и муниципальную полицию поддерживается как вещь в себе, как идеальное воплощение в будущем того, какая может быть полиция. Но, пока сохраняется прежняя система государственного управления и бюджетного финансирования, такая мера неуместна.

*«При сегодняшнем устройстве власти децентрализованная полиция, наличие муниципальной полиции совершенно не нужно. Система управления государством в целом устроена таким образом, что нужна полиция, которая управляется из Москвы». — Наталья Таубина, Фонд «Общественный вердикт»*

Власти опасаются децентрализации, воспринимая ее как потерю управления и контроля. Самая идея того, что при децентрализации возможны другие механизмы контроля, не возникает и не обсуждается.

*«Любой современный телевизор на самом деле устроен гораздо сложнее, чем государство. Тем не менее работает, и революций в нем не происходит». — Игорь Каляпин, Комитет против пыток (Нижний Новгород)*

Но пока имеется набор условий или рисков, которые делают разделение полиции на федеральную и муниципальную или же вредоносным, или же нереализуемым. И в конечном итоге вынуждают отказаться от идеи разделения.

## Риск 1: Отсутствие механизмов контроля

В текущей ситуации предельной централизации и фактического неучастия граждан в управлении на местном уровне отсутствуют эффективно работающие механизмы контроля со стороны общества. В тоже время государственные механизмы контроля — «федерального» происхождения, что логично в действующей системе государственного управления. Кроме того, их эффективность вызывает критику.

*«Нормальный способ разделения полиции рассчитан на другую систему контроля, на то, что ее будут контролировать граждане. Именно граждане могут эффективно бороться с коррупцией, а никакие не чиновники и не Управление собственной безопасности. Если мы начнем с того, что оставим какие-то подразделения полиции без федерального контроля, который сейчас плохой и даже постепенно деградирующий, но все-таки есть, то лучше не будет». — Игорь Каляпин, Комитет против пыток*

## Риск 2: Фиктивная самостоятельность

Региональные власти, а также муниципальные, привыкли работать в условиях, когда все решения принимаются в федеральном центре. Это снижает степень ответственности и сокращает административные усилия по управлению. По мнению экспертов, за последние годы региональные и муниципальные власти отучились от самостоятельности.

*«Сейчас из поездок и из разговоров в местных органах власти все больше возникает ощущение, что наша региональная власть, за редким исключением, отучилась от самостоятельности. Как-то все очень хорошо: решения не надо принимать, отвечать за них тоже. Как Москва им скажет, так они и сделают – вот такая позиция». – Наталья Таубина, Фонд «Общественный вердикт»*

Муниципальная власть не обладает денежными ресурсами. Все средства поступают из федерального центра. В случае, если будет создана муниципальная полиция, но в текущих обстоятельствах, муниципалитеты будут запрашивать финансирование у того же федерального центра. Муниципалитетам предлагается управлять своей полицией, но всякий раз запрашивать финансирование у федерального центра.

*«Идея-то хороша тогда, когда муниципалитет обладает деньгами. Для того чтобы муниципальную милицию содержать, муниципалитету нужно будет эти деньги просить у федерального центра. Значит, у нас самостоятельная полиция, для которой нужно сначала деньги у федерального центра попросить, а потом изображать самостоятельность». – Игорь Каляпин, Комитет против пыток*

### **Риск 3: Риски криминализации и коррупционных «альянсов»**

В случае разделения полиции на федеральную и муниципальную риски сращивания полиции и криминальных групп возрастают.

*«Я думаю, что если это сделать прямо сейчас, то именно так и будет. Вопрос в том, кто может являться эффективным контролером работы, в том числе ... полицейских. Если выстраивать систему управления и контроля в государстве так, как она выстроена сейчас, ... тогда, безусловно, муниципальная полиция будет более склонна к коррупции, чем нынешнее подразделение в каком-нибудь райцентре.... Сейчас они боятся проверки московского генерала, а так они со всеми договорятся, и все у них будет в «шоколаде»». – Игорь Каляпин, Комитет против пыток*

Общество не контролирует полицию. Существует расхожее мнение, что проблема — в незрелости гражданского контроля. В действительности нынешняя система управления позволяет игнорировать запросы со стороны общества или же игнорировать их до тех пор, пока ситуация не доходит до критической точки. В обычном, штатном, режиме власти, в том числе и правоохранительные, могут не замечать требования общества.

В такой ситуации сращивания, которых все опасаются, могут происходить и сейчас, при сохранении централизованной полиции. Проблема не в том, что создается «новая благоприятная рамка для этого», а в том, что отсутствуют эффективные механизмы контроля.

*«Ничто не мешает правоохранительным органам срачиваться с местными криминальными или с местными администрациями и сейчас. Более того, такое сращивание время от времени мы видим, с теми же Цапками.... Это проблема отсутствия нормально действующих механизмов, которые минимизировали бы риски подобного сращивания. И если в перспективе она не будет учтена при разделении полиции на муниципальную и федеральную, то, безусловно, будут срачиваться». – Наталья Таубина, Фонд «Общественный вердикт».*

### **Риск 4: Административная незрелость**

Кроме общественного контроля, который, по идее, должен заработать активнее в случае возникновения муниципальной полиции, местные власти, создавая муниципальную полицию, одновременно должны создавать механизмы административного контроля. Создание полиции не исчерпывается формированием патрульных подразделений. Очевидно, что должны создаваться сопровождающие аналитические и контролирующие структуры, в том числе надзорные. Возникает вопрос: готовы и могут ли муниципальные власти организовать эти структуры, взять на себя административную нагрузку по контролю за полицией?

*«Очень важно, чтобы руководство муниципальной полиции подчинялось обыкновенному муниципальному руководству. И здесь, безусловно, должна стоять задача эффективно организовать управление этими подразделениями. И нужно понимать, что это нагрузка, в том числе финансовая и административная, которая ляжет на муниципалитеты. А муниципалитеты это осилит? Они хотят полицию контролировать?» – Игорь Каляпин, Комитет против пыток*

# Комментарий о создании муниципальной полиции

Наталья Таубина, директор Фонда «Общественный вердикт»

**Идея децентрализации российской милиции возникает не впервые, но все никак не реализуется. Почему? Встречает бюрократическое сопротивление?**

Инициатива по созданию муниципальной милиции последние три года активно обсуждается в Думе, в Комитете по законодательству. Мне известны как минимум два неформальных заключения, в которых думский комитет говорит, что мысль правильная, но очень несвоевременная. Нет денег на то, чтобы это сделать. Мое ощущение, что деньги, конечно, тоже играют роль, но скорее причина в неготовности именно к процессу децентрализации, потому что все последние изменения в реформе как раз были направлены на большую централизацию полиции. По большому счету, все более очевидно, что ключевые решения по всем вопросам принимаются в центре, в Москве. А на местах все меньше и меньше действуют самостоятельно. При сегодняшнем устройстве власти децентрализованная полиция, наличие муниципальной полиции совершенно не нужно. Система управления государством в целом устроена таким образом, что нужна полиция, которая управляется из Москвы. Полиция как силовое ведомство является для власти инструментом решения государственных задач. А для этого она должна быть подконтрольной. Разумеется, среди этих задач — и борьба с преступностью, только она не приоритетна.

**А те же самые регионы и муниципалитеты готовы иметь полицию, за которую им придется отвечать?**

Если бы мне этот вопрос задали пять лет назад, я бы сказала, что готовы. Сейчас, из поездок и из разговоров в местных органах власти все больше и больше возникает ощущение, что наша региональная власть, за редким исключением, отучилась от самостоятельности. Как-то все очень хорошо: решения не надо принимать, отвечать за них тоже. Как Москва им скажет, так они и сделают — вот такая позиция.

**Среди возражений против муниципальной полиции было опасение, что полиция сразу же срастется с криминалитетом.**

Ничто не мешает правоохранительным органам срашиваться с местным криминалом или с местными админи-

страциями и сейчас. Более того, такое сращивание время от времени мы видим, с теми же Цапками и другими организованными группами. Особенно хорошо это заметно, во всяком случае, по оценкам в открытых источниках информации, на проблематике наркотрафика. То есть это не вопрос того, что создастся новая рамка, более благоприятная для сращивания. Скорее это проблема отсутствия нормально действующих механизмов, которые минимизировали бы риски подобного сращивания. И если она не будет учтена при разделении в перспективе полиции на муниципальную и федеральную, то, безусловно, будут сращиваться. Будут сращиваться с криминалом, будут сращиваться с местной администрацией против федеральной полиции. Будут разные групповые сращивания. Это будет происходить до той поры, пока не будет решена проблема ответственности, коррупции, конфликта интересов и так далее.

**Муниципальная милиция уже была в Москве, ее ликвидировали, ссылаясь на неэффективность.**

Я неоднократно слышала один из самых сильных аргументов против идеи разделения полиции на муниципальную и федеральную: что у нас был опыт, и он негативный. Но оценки этого опыта в публичном пространстве нет. Наверняка есть какая-то ведомственная оценка, но непонятно, по каким критериям она дается, насколько объективна эта оценка. Или же это какие-то межклановые разборки, или деньги закончились, или еще что-то, и нашли оправдание.

В принципе, федеральный закон о местном самоуправлении позволяет иметь локальную полицию. Противоречий никаких нет. Нормативно это может быть. Но в рамках последней реформы одна из вещей, которая была сделана, — это, по сути, перевод всей полиции на федеральный бюджет.

Мне кажется, что сегодня полиция должна быть максимально приближена к регионам. То есть я — за разделение. За разделение функций, за разделение задач, за локализацию управления. Приоритеты для местной полиции должны разрабатываться на местах, исходя из специфики этой локальной территории, а не из Москвы посылаться, как это происходит сейчас.

# Комментарий о создании муниципальной полиции

Игорь Каляпин, председатель Межрегионального Комитета против пыток

**Что можно сказать об идее создания муниципальной полиции?**

Предложение разделить полицию на уровни с соответствующим подчинением — это идея, в принципе, здравая, потому что задачи, которые стоят перед полицией разных регионов, особенно в плане общественной безопасности, приоритеты и способы оценки работы полиции — они должны быть совершенно разные и учитывать региональную специфику, которая очень сильно отличается от региона к региону. Приоритеты и способы оценки должны быть разные, чтобы эту специфику учитывать.

Например, где-то существует проблема контроля за миграцией, а в другом регионе такой проблемы нет. Где-то нужно контролировать нелегальный бизнес, который пытаются организовать на базе предприятия, которое выпускает какую-то популярную продукцию. Очевидно, что и заводы-гиганты, и особенности хозяйствования определяют специфику правонарушений, и преступности в том числе. Наверное, в том городе, где делают золотые слитки, нужно специализированное подразделение, а где чугуны болванки — вряд ли. А, например, в Сочи очень распространены правонарушения, связанные с землей. На севере Нижегородской области, поверьте, таких проблем нет. В Сочи земля очень дорогая, а в Нижегородской области — гектары брошенной земли.

Но есть одно важное «но». Если бы у нас уровни, — региональный и муниципальный — были экономически самостоятельны, тогда бы это все работало замечательно и органично. Когда все работает ровно наоборот, когда внизу выкачиваются налоги и все деньги отправляются в федеральный центр, а он потом оттуда раздает в меру никому не понятных причин — в такой системе распределения государственных доходов никакая трехуровневая политика не заработает, она просто не будет иметь никакого смысла. Нет у муниципальных властей ни денег, ни желания содержать свою муниципальную полицию.

**Но если деньги все-таки есть, то какая, казалось бы, разница, из какого источника они поступили?**

Разница есть, потому что денег на самом деле нет. Ведь идея-то хороша тогда, когда муниципалитет обладает деньгами. Для того чтобы муниципальную милицию содержать, муниципалитету нужно будет эти деньги просить у федерального центра. Значит, у нас самостоятельная полиция, для которой нужно сначала деньги

у федерального центра попросить, а потом изображать самостоятельность и некую самостоятельную муниципальную структуру. Это как?

**Муниципальная полиция была, например, десять лет назад в Москве, с 92-го года. И в некоторых регионах. Как она функционировала? Московскую муниципальную полицию критиковали за низкую эффективность, хотя деньги у нее были.**

Начнем с того, что работала она плохо везде, потому что, во-первых, муниципалитеты не успели и не смогли сформировать действенного механизма контроля за этой полицией. Такой механизм не в один день возникает. А во-вторых, потому что у муниципалитетов денег на содержание этой полиции не было. Сотрудникам муниципальной милиции постоянно задерживали зарплату. Чувствовала она себя гораздо хуже, чем милиция федерального подчинения. Я очень хорошо помню — у меня было очень много друзей-полицейских, которые очень радовались, когда их из муниципальной полиции перевели в федеральную.

Для того чтобы муниципальные и региональные полиция эффективно работали, нужно, чтобы в этих регионах был в том числе полноценно работающий контрольно-надзорный механизм. Даже муниципальная милиция общественной безопасности — это не только пункт, который улицы патрулирует, это в том числе штаб, который оценивает их деятельность. И очень важно, чтобы руководство муниципальной полиции подчинялось обыкновенному муниципальному руководству. И здесь, безусловно, должна стоять задача эффективно организовать управление этими подразделениями. И нужно понимать, что это нагрузка, в том числе финансовая и административная, которая ляжет на муниципалитеты. А муниципалитеты это осилят? Они хотят полицию контролировать?

Сейчас этим точно никто не захочет заниматься. Потому что мало того, что нужно придумать эффективный механизм управления муниципальной полицией, но еще нужно отвечать за ее работу. А кому это надо? Сейчас в области управляет всей полицией генерал. Граждане жалуются в мэрию или в районную управу на действия полицейских, а им говорят, что они отношения к этому не имеют, за полицию не отвечают. «Отправляйтесь-ка вы в областной Следственный комитет или в прокуратуру, а нас это все не касается».

Сначала в регионах должны появиться ресурсы, в том числе для организации эффективного управления по-



лицией, а потом в них должен начаться процесс формирования эффективного управления.

**Одно из возражений против региональной и муниципальной полиции состояло в том, что отделенные от общеполитической вертикали структуры срastутся с криминалитетом и получатся по всей России сплошные «цапки».**

Я с этим соглашусь. Я думаю, что если это сделать прямо сейчас, то именно так и будет. Вопрос в том, кто может являться эффективным контролером работы, в том числе чиновников, в том числе полицейских, других должностных лиц. Если выстраивать систему управления и контроля в государстве так, как она выстроена сейчас — нижестоящего чиновника проверяет вышестоящий чиновник, его, в свою очередь, еще более вышестоящий, и так до президента, которого уже не контролирует никто, — тогда, безусловно, муниципальная полиция будет более склонна к коррупции, чем нынешнее подразделение в каком-нибудь райцентре, которое, тем не менее, имеет федеральное подчинение. Сейчас они проверки московского генерала боятся, а так они со всеми договорятся и все у них будет в «шоколаде».

Нормальный способ разделения полиции рассчитан на другую систему контроля, на то, что ее будут контролировать граждане. Именно граждане могут эффективно бороться с коррупцией, а никакие не чиновники и не Управление собственной безопасности. Если мы начнем с того, что оставим какие-то подразделения полиции без федерального контроля, который сейчас плохой и даже постепенно деградирующий, но все-таки есть, то лучше не будет. Сначала нужно создать тот гражданский и медийный контрольный механизм, который не позволит полиции коррумпироваться, обслуживать самое себя и чиновников в этом райцентре. И, безусловно, граждане смогут контролировать полицию гораздо лучше, чем генерал из Москвы.

**Был еще ряд предложений по выделению из нынешней полиции разных функций.**

Полиция сейчас выполняет массу несвойственных ей функций, которые не должны выполнять люди в погонах. Это различные регистрационные учетные учреждения, разрешительные учреждения, многие учреждения, связанные с безопасностью дорожного движения. Я не говорю, что ГИБДД должно стать гражданским, дорожная полиция должна быть полицией. Но подразделения, связанные с приемкой экзаменов, например, на права, со всякими бюрократическими процедурами — выдачей номерных знаков, техосмотрами и прочее, — не нуждаются в полицейских в погонах. Это должны быть гражданские государственные учреждения, а большую часть этих функций вообще можно передать коммерческим фирмам и пустить их в рыночное плавание. Общий вектор, общая тенденция

должны быть именно такими. Если будут нормально выстроены схемы рыночных отношений, автоматически снимется вопрос с коррупцией, поборам, с очередями. То, что не связано с обеспечением общественного порядка, то, что не связано с защитой граждан от криминала, — это все не нуждается в военизированной структуре.

Я не понимаю, зачем на человеке, который в разрешительном отделе выдает лицензии на оружие, занимается регистрационно-учетной деятельностью, надеты погоны со звездами? На людей погоны со звездами надевают для того, чтобы человек на поле боя, в экстремальной ситуации, понимал, кто кому подчиняется. Зачем эти погоны со звездочками человеку, который сидит в конторе и бумажки пишет? А ведь с этими погонами, специальными званиями связаны разные льготы. Целое управление кадров в Москве занимается присвоением офицерских званий в федеральном МВД. То же самое — врач, психолог, экономист. Они никогда не имели дела с оружием. Но все эти службы, тем не менее, включены в военную систему должностей и званий.

**Да, об этом много и давно говорят, но полиция пытается самореформироваться. Почему так происходит? Почему, казалось бы, власть не может предложить полиции настоящую реформу?**

Есть проблемы, которые, как нам кажется, легко решаются сверху, а на самом деле они решаются именно так, как мы сейчас и наблюдаем. Они решаются по вертикали. Президент может послать команду министру внутренних дел. И ровно с этого момента сигнал передается в искаженном виде. Потому что дальше весь этот проводник команды состоит из заинтересованных звеньев. Все люди, начиная с министра внутренних дел, даже из самых своих благих представлений об идеальной системе, тем не менее, считают, что полиция как раз наилучшим образом будет функционировать, если этим всем будут заниматься люди с погонами. И технику для них, в том числе, паять должен человек, который с офицерскими погонами будет, чтобы его можно было построить во фронт и скомандовать: «налево», «кругом» и «шагом марш».

Любой современный телевизор, на самом деле, устроен гораздо сложнее, чем государство. Тем не менее работает, и революций в нем не происходит. А вот в обществе так не получается. Только по одной простой причине: потому что у каждой детальки механизма под названием «государство» есть собственный интерес.

Если бы эти реформы проводились в интересах общества, с участием общества и под контролем общества — они бы изначально имели совершенно другое целеполагание и механизм осуществления, и результат был бы совсем другой.



# Что такое «Общественный Вердикт»?

Фонд «Общественный вердикт» создан в феврале 2004 года и действует как неполитическая некоммерческая организация, оказывающая правовую помощь по защите прав человека гражданам, пострадавшим от неправомерных действий российских правоохранительных органов.

Среди учредителей фонда — известные российские правозащитные и благотворительные организации — Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»; Московская Хельсинкская группа; МОО «Открытая Россия»; Международный фонд «Демократия» (Фонд Александра Н. Яковлева); Фонд «Регионы России».

Целью фонда является формирование в стране атмосферы нетерпимости к практике нарушения прав человека правоохранительными органами. Фонд добивается создания гражданского контроля за их деятельностью.

Фонд оперативно информирует общественность обо всех установленных фактах нарушений прав человека.

Наталья Таубина, директор Фонда «Общественный вердикт»:

— Мы стремимся помочь людям защитить свои права и хотим, чтобы и граждане, и власть руководствовались нормами закона, а такое понятие, как «произвол» стало бы употребляться в качестве характеристики российской действительности как можно реже.

## Стратегические цели Фонда «Общественный вердикт»

- укрепление гарантий защищенности граждан и соблюдения их прав и свобод
- развитие и укрепление эффективных механизмов гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов;
- лоббирование комплексной и системной реформы правоохранительных органов, в основе которой должны лежать принципы и стандарты прав человека; такая реформа должна быть основана на согласованных и усиливающих друг друга действиях по изменению принципов управления и оценки работы полиции, кадровой политики, профессиональной подготовки;
- внедрение новых профессиональных стандартов, признанных на международном уровне, в работу правоохранительных органов;
- внедрение и распространение системы комплексной реабилитации (восстановления) пострадавших от нарушений прав человека со стороны правоохранительных органов, включающей действия по признанию факта нарушений прав человека, наказание виновных, выплаты компенсации пострадавшим и психосоциальную реабилитацию пострадавших.

На помощь со стороны Фонда могут рассчитывать граждане, чьи права и свободы были незаконно нарушены правоохранительными органами.

[www.publicverdict.org](http://www.publicverdict.org)

