

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Гражданское общество в России:  
вчера, сегодня, завтра

*Выпуск 1*

Издание Государственной Думы  
Москва • 2014

УДК 321  
ББК 66.3(2)12  
Г75

Г75      **Гражданское общество в России:** вчера, сегодня, завтра. Выпуск 1. — М.:  
Издание Государственной Думы (электронное), 2014. — 80 с.

**УДК 321**  
**ББК 66.3(2)12**

## **ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО**

Представленное вниманию читателей издание, подготовленное Комитетом Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций, является первым в серии изданий «Гражданское общество в России». Проблематика гражданского общества и в научном, и в практическом плане является актуальной для нашей страны. Одним из базовых элементов гражданского общества является самоорганизация граждан и эффективно действующие общественные объединения, возникающие на основе такой самоорганизации.

Основу первого издания этого цикла составили выступления участников «круглого стола» на тему: «Развитие общественного контроля в Российской Федерации», проведенного по инициативе Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций 26 мая 2014 года в преддверии принятия во втором чтении проекта федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», внесенного Президентом Российской Федерации.

Задача принятия такого закона была поставлена в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации в декабре 2013 года. Значительный вклад в разработку, обсуждение и сопровождение этого законопроекта внесли Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и Общественная палата Российской Федерации. Концептуально в проекте федерального закона были заложены комплексные положения и нормы, позволяющие развивать и совершенствовать на системной основе общественный контроль в Российской Федерации, добиваясь его все большей эффективности. Предложения, прозвучавшие в выступлениях участников «круглого стола», направленные на совершенствование проекта федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации», принятого в первом чтении Государственной Думой, всесторонне были обсуждены и проанализированы рабочей группой, образованной комитетом. Предложения не только позволили улучшить редакцию отдельных положений проекта, но и в будущем будут использованы при подготовке законодательства и правовых актов, которые должны быть приняты в развитие этого закона.

Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля» был принят Государственной Думой 4 июля 2014 года, одобрен Советом Федерации, 21 июля подписан Президентом Российской Федерации.

Федерации и вступил в силу. Тем не менее, представленные в настоящем издании материалы, посвященные обсуждению законопроекта, не утратили актуальности и ценности и, несомненно, будут использованы для совершенствования и систематизации законодательства и нормативных правовых актов об общественном контроле, как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

*Председатель Комитета Государственной Думы  
по делам общественных объединений  
и религиозных организаций,  
депутат фракции ЛДПР  
Я.Е. Нилов*

**Стенограмма «круглого стола»  
Комитета Государственной Думы  
по делам общественных объединений и религиозных  
организаций на тему  
«Развитие общественного контроля  
в Российской Федерации»**

*Здание Государственной Думы. Малый зал.  
26 мая 2014 года. 10 часов.*

*Председательствует председатель  
Комитета по делам общественных объединений  
и религиозных организаций, депутат фракции ЛДПР  
Я. Е. Нилов*

**Председательствующий.** Добрый день, уважаемые гости, участники наших парламентских слушаний!

Как вы знаете, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в декабре прошлого года прозвучал в очередной раз призыв и к разработчикам, и к общественникам: до конца доработать концепцию законопроекта об общественном контроле и как можно быстрее превратить ее в действующие нормы закона.

В первом чтении Государственная Дума приняла проект федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации». Это рамочный закон, в котором систематизируются положения законодательства, определяются объекты, субъекты общественного контроля, устанавливаются их права и обязанности. То есть можно констатировать, что мы формируем целостную систему общественного контроля. Этому сегодня и посвящены наши парламентские слушания.

Концепция в первом чтении определена. И наша общая задача сегодня — посмотреть, в какой мере, в каких местах законопроект требует доработок. Сегодня в зале присутствуют более 50 представителей из разных субъектов Российской Федерации. Это свидетельствует о том, что проблема волнует все наше российское общество.

Слово для приветствия предоставляется заместителю Председателя Государственной Думы Людмиле Ивановне Швецовой.

**Швецова Л. И.** Спасибо большое.

Дорогие друзья! Мы начинаем не с чистого листа. Общественный контроль во взаимодействии органов власти и общественности имеет уже определенную историю, и я думаю, что и результаты. Поэтому

разрешите мне мое выступление начать с того, что я вручу благодарность Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации заместителю председателя Московской областной Общественной палаты, исполнительному секретарю автономной некоммерческой организации «Совет по вопросам управления и развития» Ольге Асланбековне Бессоловой. Она многие годы, уже, по крайней мере, 20 лет, посвящает тому, что выступает от имени общественности резко, громко, непримиримо, и в то же время очень конструктивно. И мы хотим отметить ее вклад благодарностью, которую Председатель Государственной Думы С. Е. Нарышкин просил меня вручить Ольге Асланбековне (*аплодисменты*). Поздравляем вас от всей души. Служите общественному движению и дальше.

Дорогие друзья, как сказал Ярослав Евгеньевич, мы сегодня проводим общественные слушания по законопроекту «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Он был принят нами в первом чтении 23 апреля, получил значительный общественный резонанс. И нам необходимо принять его максимально приближенным к интересам общества. Надо очень внимательно проанализировать как положительные предложения и замечания, так, конечно, и ту критику, которая звучала и продолжает звучать.

Что я считаю особенно важным при рассмотрении темы общественного контроля? Как известно, Президентом Российской Федерации внесен законопроект, который дает возможность на практике сделать диалог между обществом и властью более предметным, открытым и конструктивным. И не на словах, а на деле реализовать принцип народовластия, уважения и соблюдения прав человека. У вас в памяти, наверняка, остались очень многие заявления Президента Российской Федерации, сделанные и в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, и на форумах Общероссийского Народного Фронта, которые были связаны с тем, что нам надо действительно не на словах, а на деле реализовать идею общественного контроля. Причем, снизу доверху: и на федеральном уровне, и на региональных уровнях, и на местном уровне — установить нормальную полноценную систему взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и общественности.

Вопрос этот очень непростой. И многие из вас прошли большой путь в выстраивании партнерства между общественными организациями и государством. Знаете, что этот путь был тернист, и сейчас он продолжает быть таковым. Потому что далеко не все государственные работники, особенно муниципального и регионального уровня, с пониманием относятся к роли общественности. Но, в общем, их надо к этому

приучать. И Президент Российской Федерации делает это методично и очень успешно: и выступая, и принимая решения.

Мне посчастливилось еще в начале 90-х годов участвовать в работе одного из первых таких органов, который создавался на общественном уровне для того, чтобы регулировать принятие законов, в частности, в сфере экономики.

Вы помните, тогда надо было переходить на рыночную экономику, надо было фактически переделывать наше законодательство. В это время был создан Высший экономический совет при Верховном Совете РСФСР. И я тогда сумела вместе с моими подругами по женскому движению создать при нем группу гендерной экспертизы. Все было по-настоящему, мы действительно прорабатывали все законопроекты. Это была первая проба, как говорится, «грунта», когда в законодательном плане общественность начала проявлять себя. Потом появилось очень много других форм. Жизнь, конечно, опережает законодателя в этом вопросе. Вместо эпизодических привлечений экспертных групп к законодательной деятельности приходит новая публичная политика, основанная на общественной экспертной поддержке и контроле выработки управленческих решений.

И система электронной демократии, которая сейчас появляется, она положила начало новому этапу, очень важному, когда мы можем использовать современные средства коммуникаций и экспертизу проводить не только на уровне отдельных экспертов, но и проводя солидный мониторинг с участием большого количества людей.

Информационные технологии уже входят в нашу жизнь, в частности, в Москве. Можете у любого москвича спросить, как активно продвигается Москва в этом направлении. Хотя я лично считаю, что использование электронных средств коммуникаций для того, чтобы выяснять отношение людей к тем или иным процессам, происходящим в городе, в районе, в регионе, не должно противопоставляться такой традиционной экспертной работе. Все-таки обращения в электронные средства массовой информации, как правило, носят частный характер и связаны с деятельностью и жизнью конкретного человека. А когда мы ведем речь об общественной экспертизе, мы, как правило, все-таки выходим на обобщающий уровень. И такая экспертиза должна присутствовать. И не надо исключать эти две формы. Они должны дополнять друг друга.

Общественный контроль очень важен сегодня для использования в различных общественных движениях и организациях. И здесь примером тому может быть деятельность Общероссийского Народного Фронта. По распоряжению Президента Российской Федерации здесь уже введена система, когда ни одно требование, обращение Общероссийского

Народного Фронта, подкрепленное решением Президента Российской Федерации, не может быть снято Правительством Российской Федерации без специального, повторного, обсуждения с Общероссийским Народным Фронтом. К сожалению, на первом этапе, после апрельского форума, все было наоборот. На форуме говорили, что вот надо, предположим, создать программу по многодетным и приемным семьям. Правительство Российской Федерации буквально через месяц написало о том, что у нас все есть, нам ничего не нужно. И все, как говорится, ушло — «кануло в Лету».

Нам такой практики не нужно. Мы можем слышать любые аргументы, я имею в виду общественность, мы должны их обсуждать, для того чтобы ни одно предложение не зависало в воздухе. Иначе это будет не демократия, а игра неизвестно во что. Никому не нужная деятельность, отвлекающая нас от реальных дел, профанация деятельности. Мы этого не хотим.

Две недели назад завершилось обсуждение, например, проекта концепции дополнительного образования для детей. И вот 39 региональных отделений (это свыше 8 тысяч участников) с использованием портала 12 мая при участии Национальной Родительской Ассоциации (это новая, большая, общественная мегаорганизация), внесли очень много предложений и замечаний. И все замечания на данном этапе приняты.

Одним из результатов активной деятельности еще одной очень уважаемой общественной организации, Общественной палаты Российской Федерации, является законопроект, который мы обсуждаем сегодня. Знаю, что работа над ним сопровождалась большим количеством дискуссионных встреч, предложений. Я почитала сегодня внимательно все, что высказывалось членами палаты, и хотела бы остановиться непосредственно на положениях обсуждаемого проекта.

Проект закона, который внесен Президентом Российской Федерации, предусматривает установление правовых основ организации и осуществления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти. В нем определены субъекты общественного контроля. Важно, что в законопроекте устанавливается и ответственность государственных органов и должностных лиц за воспрепятствование правомерным действиям субъектов общественного контроля.

Вместе с тем следует признать, что отдельные положения законопроекта требуют и дополнительной проработки. Я не буду останавливаться на этом подробно, вы будете выступать, мы вас будем слушать внимательно, но некоторые все-таки отмечу. Статья 3 законопроекта декларирует участие граждан в осуществлении общественного контроля. Однако в перечень субъектов общественного контроля (часть 1 статьи 7)

граждане не включены. Этот вопрос требует дополнительного обсуждения и редактирования. Аналогичная ситуация складывается и с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями.

Статья 4 законопроекта содержит определение общественного контроля: «Под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за действиями органов государственной власти, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки».

На мой взгляд, цель контроля — это не только наблюдение, это не только оценка, это не только анализ. Контроль осуществляется для обеспечения соблюдения стандартов, норм качества, тем или иным образом определяемых при устанавливаемых общественных интересах. Наблюдение, проверка и анализ являются средствами, с помощью которых контроль проводится, но никак не являются его целью. Поэтому здесь надо еще нам посмотреть. Понятно, о чем идет речь, но формулировки надо подработать.

Узкий перечень субъектов общественного контроля, закрепленный в части 1 статьи 7, выводит за рамки регулирования данного закона большую часть общественных организаций, уже сейчас активно и конструктивно работающих на этом поле. Необходимо дополнительно прояснить понятия «обязательных» и «инициативных» общественных проверок.

К одной из разновидностей обязательной общественной проверки относятся слушания по проекту бюджета предстоящего финансового года и по докладу об исполнении бюджета минувшего года. Данная норма содержится в российском законодательстве. Возможны и другие столь же общественно значимые проекты, которые надо тоже учесть.

Понятие общественной экспертизы (часть 7 статьи 20) содержится в проекте. При этом организатор экспертизы может привлечь на общественных началах для проведения общественной экспертизы специалистов соответствующей области знаний, общественного эксперта, либо сформировать экспертную комиссию. И тут возникает, конечно, резонный вопрос — как привлечь эксперта на общественных началах на обязательную экспертизу. Этот вопрос тоже требует изучения.

Я когда-то, довольно давно (не знаю, существует ли такая система сейчас), еще в начале 90-х годов, была с рабочей поездкой, изучающей практику в Европарламенте. И вот там, например, была такая система.

Профессиональная направленность депутатов анализируется. Если экологов достаточно, педагогов достаточно, юристов достаточно, а вот, например, специалистов в области семейного права нет, или в области

детства, то они назначают специальные экспертные группы, которые финансируются за счет Европарламента. То есть фактически компенсируют отсутствие тех специалистов, без которых профессионально вопрос не может быть решен. Дело тонкое, конечно. Любая оплаченная органом деятельность предполагает иногда его уже заорганизованность. Тем не менее, конечно, привлекать экспертов, которые приходят исключительно для того, чтобы лоббировать свою точку зрения, наверное, тоже очень опасно. Мы можем прийти не к тем результатам нашей работы.

Я хочу пожелать конструктивной дискуссии. Как и Ярослав Евгеньевич, мы заинтересованы в том, чтобы сегодня послушать вас, сделать выводы и качественно выйти на второй и потом, надеюсь, на третий этап принятия решений в Государственной Думе.

Поэтому, Ярослав Евгеньевич, я прошу вас продолжить работу.

**Председательствующий.** Спасибо, Людмила Ивановна. Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций, который является ответственным по данному законопроекту, и по сути, и по форме — уникальный комитет. У нас в комитете нет большинства у партии власти. Представлены все парламентские фракции. У нас общая консолидированная позиция в плане развития общественного контроля, мы единогласно ее поддерживаем. Комитетом направлялись приглашения всем руководителям фракций для участия в парламентских слушаниях. Людмила Ивановна — представитель фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ». И сейчас для приветствия хотел бы предоставить слово руководителю фракции ЛДПР Владимиру Вольфовичу Жириновскому. Пожалуйста, Владимир Вольфович. *(Аплодисменты.)*

**Жириновский В. В.** Этот закон имеет большое значение. Я считаю, что нужно усиливать его. У нас есть с вами государственный уровень контроля, например, Роспотребнадзор. Он проводит большую работу. Но если будут еще общественные группы контроля во всех тех сферах, за которыми он следит, будет больше пользы. Вот, сейчас я слышу, некоторые подкашливают, и я в том числе. Вот, кто будет следить за тем, какова будет мощность кондиционеров? Это только мы с вами следим за этим. А кроме того, что слишком сильный холод идет, люди простывают. А как часто чистят кондиционеры? Не получается ли так, что мы, наоборот, заражаем людей, ибо там скапливается за год определенное количество микробов? Поэтому надо расширить общественный контроль, чтобы он вошел во все сферы деятельности.

Вот, на выборах. В законе о выборах регулируется наблюдение за выборами. А кто будет контролировать использование русского

языка? Кто? Отсутствие контроля за использованием русского языка на Украине привело, как одна из причин, в том числе, одна из главных причин, к вооруженному противостоянию, к возможному разделу страны. А кто контролировал? Закон у них был принят сперва: русский язык — второй государственный, потом его отменили, потом закон — региональный язык, и опять не хватает контроля снизу. Это конкретные примеры. Чем больше будет возможностей для наших контролеров, тем лучше. Контролеров могут избирать трудовые коллективы, профсоюзы, какие-то общественные организации, органы самоорганизации граждан.

Когда я учился в вузе, было такое понятие «народный контроль». И народные контролеры выбирались в каждом трудовом и учебном коллективе. Везде были обязательно: партбюро, профком и комитет народного контроля. Нас, студентов, что интересовало: как готовят пищу в столовой. У каждой столовой есть трест столовых. Возможно, там есть свои контролеры, но мы-то — потребители, и мы реагировали быстрее. Нам не нравилось, когда плохо готовили пищу. И вот такие группы создавались во всех учебных коллективах. Или заводы, заводская столовая. В них контролировали общественное питание. Плохо контролировали, потому что оно было безобразным, наше общественное питание: и по качеству, и по каким-то другим параметрам.

Поэтому обязательно нужно развивать все формы. Закон мы принимаем только сейчас, а 20 лет практически действовал старый закон, касающийся Советского Союза. Тогда это было мощной организацией, может быть, даже слишком. Тогда боялись комитета народного контроля СССР, комитета партийного контроля — это орган при КПСС. Их документы были основанием для возбуждения уголовных дел. Если дело рассматривалось в КПК при ЦК КПСС — все, человеку конец. Там было решение: исключить, наказать. В принципе — это контроль, но партийный контроль. Это уже внутри партии. Сегодня партии — сами контролеры. Тогда был комитет народного контроля, потому что была одна партия, а сейчас сами партии, они сами по себе контролеры.

Поэтому не надо вмешиваться в деятельность всех государственных органов, нельзя останавливать работу предприятий, но находить недостатки и заставить конкретные органы управления их ликвидировать — необходимо. Мы с вами покупаем фальшивые лекарства, и сколько это будет длиться? Что, будем ждать, пока Минздрав, наконец, наведет порядок? Он 20 лет не может навести порядок. Сколько ваших родственников погибли из-за того, что вместо таблеток мел употребляли годами? И это не был ни инсулин, ни другие препараты. Нужен контроль именно снизу, чтобы эта общественность могла реагировать,

чтобы аптекарь знал, что здесь живут люди грамотные — продавать фальшивые лекарства не получится.

Или — нас всех интересует контроль над средствами массовой информации. Кто будет осуществлять? Союз журналистов? Министерство культуры? Министерство образования? Кто?

Каждый день, вечером все теле-, радиопередачи. В них только отрицательная информация: убийства, погони, наркотики, наручники, горит, развелись две семьи, три семьи, не родили — все отрицательное. Ни одного фильма, ни одного сюжета положительного нет. И везде алкоголь, пьют, пьют в каждом кадре, все. Даже советские фильмы посмотрел я по «ТВ Центр», и там опять, опять наливают, опять графинчик. Ну, дети же смотрят, думают, что такое, надо тоже пить. И курят все, курят, курят. В советских фильмах все курят. Можно понять послевоенное поколение, ну а сегодня?

Кто за этим будет следить? Они заинтересованы: чем больше острых сюжетов, тем большее внимания зрителей, слушателей, тем больше денег на рекламе они заработают, а это удар по нашему с вами здоровью. Поэтому только через общественный контроль мы можем их заставить редакционную политику менять. Мы не говорим — остановить работу редакции. Надо изменить редакционную политику. Надо им сказать, что мы не хотим каждый день слышать то, что вы сообщаете нам.

Все программы, все — одно и то же: убили, убили, убили, захватили, захватили, заложники, заложники, все там горит, горит, горит. Ну, сколько можно одно и то же? Это же действует отрицательно. А потом сообщают: растет число заболеваний, растет число смертей. Так это вы сделали, те, кто оглушают отрицательной информацией каждый день.

И дети повторяют, они считают, что, раз это все показывают, значит, это все можно. Ведь в фильме, в статье, в газете, в театре никто не говорит, что это нельзя делать, они показывают, и это жизнь. Но дети думают, что, раз жизнь, так давайте так и будем жить. Нам же не пишут: этого делать нельзя, это плохо, это недопустимо, там просто показывают.

И здесь тоже должен быть контроль, наш с вами контроль, который могут осуществлять ветераны. Это ведь еще форма работы. У людей, которые могут стать контролерами, появится возможность себя почувствовать нужными обществу. Они с удовольствием будут ходить по всем предприятиям общественного питания, в бани, общественный транспорт... И вообще, вся наша жизнь может быть под контролем. В том числе — туалеты стоят, там ли они стоят, и в каком положении эти туалеты, так сказать.

Кто будет вести? Управа, префектура? До них не дойдет вся эта информация. А каждый житель города может указать, где что-то не так.

Есть у нас противопожарный надзор, но они практически мало реагируют. Но вы-то знаете, уже мигает там-то лампочка, где-то старая проводка, где-то закапало, и потом это все может привести к печальным последствиям. Вот такой контроль снизу обязательно нужен. Это и возможность тем нашим гражданам, которые уже, может быть, не работают, не были и не являются членами каких-то общественных организаций, но контрольные функции все они могут выполнять.

Вот сегодня сюжет: разбирают собак из собачьего приюта. Вот это положительная информация или отрицательная? Кто определит, а? В чем положительная? Вы говорите: положительная информация. В чем? Мы навязываем детям: ребята, собаку в каждый дом, ребята, любите собаку. Он полюбит собаку, он потратит на нее 12–15 лет жизни, потом у него не будет друзей, он не может жениться, не сможет выйти замуж. Беречь животных надо, ухаживать за ними надо, но на первом месте человек. Ну, если ребенок видит по телевизору: «Мама, и я хочу собаку». Ну, собак у нас несколько миллионов в городе Москве, в каждом доме есть собака или кошка, а они все — носители инфекции, которые начинают срабатывать через 20, 30, 40 лет, и люди умирают раньше срока. Но самое главное: душевные силы уходят. Человеку не хватает силы на дружбу, на любовь, а мы его поворачиваем к животным: люби животных, люби. Но не забывай, что человека-то нужно любить в первую очередь.

Нужно привести анализ статистики. Ярослав Евгеньевич, поручите социологам в Москве проверить всех лиц, которые разведены или одиночки, не вышли замуж. Вы обязательно увидите, в этом доме собака, животное есть. Они между собой не могут договориться. Они все силы — на собачку, пошел погулять с собачкой, помыть собачку, прическу собачке, и семья распалась или не создана вообще. Проверьте, и вы увидите, что там, где счастливая семья, никакой собаки, никаких там кошек, никого нет в этой семье, там любят бабушку, дедушку, родителей, детей, идут вместе на каток, в театр, им некогда заниматься животными.

А там, где животное, где холят его, — хороший, одинокий человек. И доходит до абсурда, когда этот одинокий человек держит в своей квартире 15–20 животных. Весь дом пропах. Весь дом ненавидит этого человека. Он говорит: это мои собаки, это мои кошки. Он не может любить людей.

Вот к чему привела чрезмерная информация о любви к животным. Надо ее дозировать, чтобы людей любили. Скрытая форма разрушения семьи, чтобы было меньше семей в России, чтобы было меньше детей в России. Пусть в России любят собак, животных, кошек, тигров, гуляют с животными, а население будет уменьшаться

и деградировать. Это тоже общественный контроль. Контроль, чтобы посмотреть: а чего надо больше, где информация, и контролировать последствия этой информации.

Повторяю еще раз, все несчастные семьи, одинокие люди в нашей стране очень любят животных. Вот к чему пришла деформация, бабушки и дедушки пошли навстречу. Ну, хорошо, принесем щенка в дом, ну, давай котеночка в дом. Бабушка с дедушкой умерли, родители умерли, а ребенок остался с собакой. Вот здесь общественный контроль пускай и работает. *(Аплодисменты.)*

**Председательствующий.** Спасибо, Владимир Вольфович.

Как известно, данный законопроект был внесен Президентом Российской Федерации. Но самая активная роль в его разработке и подготовке принадлежит Общественной палате Российской Федерации.

И сейчас хотелось бы предоставить слово первому заместителю секретаря Общественной палаты Грибу Владиславу Валерьевичу. Пожалуйста. *(Аплодисменты.)*

**Гриб В. В.** Добрый день, уважаемые коллеги!

Я думаю, что от имени Общественной палаты Российской Федерации будет также выступать мой коллега — Иосиф Евгеньевич Дискин, который активно принимает участие в разработке закона «Об общественном контроле». Остановлюсь на нескольких вступительных тезисах.

Во-первых, я хочу сказать, уважаемые друзья, что нам необходимо будет встречаться еще очень и очень много, потому что закон — это только основы. Чтобы он заработал в полную силу, нужны сотни изменений в наши федеральные законы, как минимум в тридцать, и в сотни, наверное, региональных и, может быть, в тысячи муниципальных правовых актов. В федеральном законе много отсылочных норм к федеральному законодательству, к региональным законам и муниципальным правовым актам. Когда это будет сделано, только тогда система общественного контроля заработает в полную силу. Изменения будут проходить не очень просто, потому что наши правоохранительные органы, прокурорские, судебные не будут поддерживать ряд статей, изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, и в ряд других серьезных законов, таких, например, как КоАП РФ. Необходимо введение ответственности чиновников за воспрепятствование общественному контролю. Без этого закон не работает. Введение любых санкций в отношении, тем более, должностных лиц — это непросто. Сейчас у нас, конечно, определенная победа, эйфория. Но впереди очень тяжелая, многолетняя работа

на федеральном, региональном и, что самое главное, на местном уровне.

Далее. Много споров о том, являются ли граждане субъектами общественного контроля. Если обратиться к Конституции Российской Федерации, то в Основном законе содержится положение об участии граждан в управлении делами государства. Однако необходимо учитывать, что такое участие граждан в общественном контроле должно проходить через определенные организационно-правовые формы. С одной стороны, мы и так формируем власть, контролируем. У нас очень много прав по Конституции Российской Федерации, по ряду законов. Есть закон «Об обращениях граждан», это один из важнейших законов. В соответствии с ним и обращение гражданина, и обращение общественной организации рассматриваются одинаково в одни и те же сроки по одинаковым правилам.

Этому правилу подчиняется и обращение членов Общественной палаты Российской Федерации. Да, у граждан есть права, но если обратиться к конкретному специальному закону об общественном контроле за местами принудительного содержания, то планка, уровень общественного контроля повышается — пятилетний стаж по правозащитной деятельности, выдвижение авторитетными организациями.

Мы должны понимать, что общественный контроль должен быть с определенным уровнем подготовки тех, кто проверяет, иначе мы дискредитируем такой контроль. А проверять есть что, это тысячи учреждений, тысячи организаций. Такую систему контроля необходимо координировать, и ее деятельность пустить на самотек нам ни в коем случае нельзя.

Очень серьезная работа будет вестись над действующими законами. И у общественных организаций, и у граждан есть функция по общественному контролю. И в Общественной палате Российской Федерации, и в общественных палатах субъектов Российской Федерации нужно будет провести серьезную работу по подготовке этих людей. Например, Общественные наблюдательные комиссии. В 5–6 регионах есть конкурс в общественные наблюдательные комиссии. А есть регионы, где мы не можем набрать 5–7 человек. Это только узкая сфера общественного контроля — за колониями, СИЗО и так далее.

А если это будут широкие сферы? Надо обучить, но надо найти тех, кто будет тратить свое свободное время. Эти люди должны быть мотивированы не финансово. В наше время это не просто. Есть злоупотребления не только со стороны должностных лиц, но и со стороны общественников, об этом нужно прямо сказать. Поэтому создание системы контроля — это очень тяжелая задача, и она должна вестись

параллельно с разработкой изменений в профильное законодательство. Общественная палата Российской Федерации с момента своего создания, 8 лет назад, вела настойчиво такую работу по созданию системы общественного контроля, тихо «долбила» госорганы. Минэкономразвития было 7 лет назад против такого контроля, и даже термин «общественное расследование» поменялся на термин «общественная проверка». В проекте закона есть отсылочные нормы к специальному федеральному закону, который должен будет регулировать создание групп по общественному контролю. Его пока нет.

Я хочу заметить, что в проекте устанавливаются именно основы общественного контроля. И, конечно, серьезные споры, дискуссии, работа еще впереди. Но эти основы предоставят определенный маневр для внесения изменений и для разработки всей концепции общественного контроля в самых разных сферах. Определенная основа для регулирования общественного контроля в силовых и правоохранительных органах есть: есть закон «О полиции», есть общественные советы и др. Но в них необходимо вносить изменения.

В ряде регионов действуют законы об общественном контроле. Так, в Перми действует закон «Об общественном контроле». Общественники столкнулись и с плюсами, и с минусами его реализации.

Работа в сфере общественного контроля — приоритет для деятельности Общественной палаты Российской Федерации. Предстоит работа над этим законом, работа над внесением изменений в федеральные законы, может быть, работа над модельными законами на уровне субъектов Российской Федерации и, конечно, над концепцией, и, возможно, даже федеральной целевой программой по развитию системы общественного контроля. Такая программа необходима, потому что невозможно без тесного взаимодействия с государственными ведомствами, силовыми структурами, контрольными органами наладить эффективный общественный контроль.

Не буду «отнимать хлеб» у Иосифа Евгеньевича. Думаю, что он от имени Общественной палаты Российской Федерации еще многое добавит. Но я хочу сказать еще одно, я надеюсь, что в будущем составе Общественной палаты Российской Федерации мы сформируем несколько рабочих групп в рамках единой группы или единой комиссии по разработке законодательства по общественному контролю в различных общественных сферах. И приглашаю вас принять участие в их работе. Спасибо. *(Аплодисменты.)*

**Председательствующий.** Спасибо, Владислав Валерьевич. Мы чуть позже обязательно предоставим слово Иосифу Евгеньевичу. Сразу хотел бы вас проинформировать, что мы в рамках комитета приняли

решение о том, что будет создана рабочая группа. Поэтому просим определить, кто от Общественной палаты Российской Федерации будет участвовать дальше в доработке проекта.

А сейчас предоставляется слово Федотову Михаилу Александровичу, советнику Президента Российской Федерации, который является Председателем Совета по развитию гражданского общества и правам человека. Совет тоже принимал активное участие в разработке законопроекта.

**Федотов М. А.** Уважаемые коллеги! Мы действительно давно ждали этот законопроект. Более того, Совет включился в работу по созданию законопроекта в 2011 году, создал специальную рабочую группу, в которую вошли как члены Общественной палаты Российской Федерации, так и члены совета и многочисленные эксперты. Многих из них я вижу здесь, в этом зале, и всем им я должен сказать спасибо за проделанную работу.

Проект, который вышел из стен Совета, на мой взгляд, был вполне удачным. Потом в него были внесены определенные коррективы, часть которых была вполне удачна, другая часть была спорной. В феврале этого года президиум Совета обсуждал проект, который уже был представлен для внесения Президентом Российской Федерации. Мы дали свои замечания, некоторые из них были учтены. И сейчас, я думаю, самое время поработать в рамках вот этой рабочей группы, поработать над теми вопросами, которые еще до конца не ясны.

Для меня принципиально важно то, что этот закон создает важную правовую связь между Конституцией Российской Федерации и отдельными законодательными актами, касающимися общественного контроля. Давайте зададимся простым вопросом — какова конституционная база Федерального закона № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»? На какую норму Конституции Российской Федерации опирается этот закон? Нет такой нормы в Конституции Российской Федерации. Нет. Потому что в Конституции Российской Федерации напрямую об общественном контроле не говорится нигде. Вот почему так важен закон об основах общественного контроля. Он создает базу, он создает связь между Конституцией Российской Федерации, в частности, между статьёй 32 Конституции Российской Федерации, и федеральными законами, касающимися различных форм общественного контроля.

Более того, я считаю, что Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах

принудительного содержания» является прорывным законом. Он создал базу, концептуальную базу, для закона об основах общественного контроля. Мы благодаря этому закону имели конкретную эмпирическую базу, для того чтобы понимать, как может быть организован общественный контроль. Иначе нам пришлось бы опираться на закон о народном контроле еще советского периода. А это была совершенно другая система в другой системе координат. Поэтому реанимировать тот закон о народном контроле, который был в Советском Союзе, как нам предлагали некоторые горячие головы, это было просто невозможно при всем желании. Хотя многое из той старой системы мы постарались взять, и я думаю, что это было правильно.

Я хотел бы обратить внимание на один момент, который мне кажется принципиально важным. В законопроекте, который мы сейчас обсуждаем, к сожалению, не получили должного развития элементы электронной демократии. Мы в этом законе делаем какие-то намеки, какие-то первые шаги в этом направлении, но надо идти дальше, надо идти значительно дальше. Именно через систему электронной демократии можно включить гражданина в процесс общественного контроля. Посмотрите, как сегодня формируется Общественная палата Российской Федерации. Она формируется с использованием интернет-технологий, с использованием интернет-голосования. Это можно сделать? Можно. Это можно сделать абсолютно прозрачно, и одновременно абсолютно контролируемо. Потому что в этих выборах в Общественную палату Российской Федерации участвуют только те люди, которые имеют аккаунт в системе gosuslugi.ru. Здесь уже никаких фальсификаций не будет, здесь уже никаких манипуляций не будет.

Значит, точно так же можно использовать эту систему и для того, чтобы обеспечить каждому гражданину участие в общественном контроле. Речь идет не только об индивидуальных гражданах, речь идет и о группах граждан, о группах народного контроля, как это когда-то называлось в советское время. Я сам когда-то был членом группы народного контроля и помню, чем мы занимались в своем институте, не стыдно за эту работу, даже какие-то результаты были неплохие. Значит, это возможно, значит, это может работать. Давайте попробуем возродить вот эти самые группы общественного контроля, они есть сейчас в законопроекте, но я бы их все-таки в большей степени связал с институтами электронной демократии.

Мне кажется, что у нас с этим законопроектом предстоит серьезная работа, и я очень рад тому, что реализована наша идея создания рабочей группы, мы готовы принять участие в ее работе самым активным образом. Спасибо. *(Аплодисменты.)*

**Председательствующий.** Спасибо, Михаил Александрович, мы также обращаемся к вам с просьбой, чтобы вы делегировали представителя — того, кто непосредственно будет участвовать в постоянной работе.

Слово предоставляется члену Общественной палаты Дискину Иосифу Евгеньевичу. Он является председателем комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам развития гражданского общества. Пожалуйста.

**Дискин И. Е.** В данном случае я выступаю в качестве представителя палаты, на которого возложена функция сопровождения проекта закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», и по поручению палаты я выступал в Государственной Думе при первом чтении. Хотел бы продолжить это обсуждение.

Первое — так получилось, что мы с Михаилом Александровичем Федотовым в течение двух лет, не прекращая, вели совместную работу, и я хотел бы дополнить то, что он, к моему изумлению, пропустил. Что с моей точки зрения принципиально важно, чтобы во втором чтении появилось в этом законе. Это положение об общественном интересе. Общественный контроль осуществляется в защиту общественных интересов. Именно эта формула, именно в правовом плане, принадлежит Михаилу Александровичу. И в заключении Общественной палаты Российской Федерации на проект закона есть предложение о возвращении этих формулировок.

Почему это так важно. Потому что таким образом достраивается вся общественно-политическая конструкция в нашей стране. Михаил Александрович уже говорил о том, что этот закон «Об основах общественного контроля» является прямой реализацией статьи 32 Конституции Российской Федерации, и здесь важно, чтобы появилась та самая иерархия, о которой много пишут специалисты в области институтов: общественный интерес и урегулирование общественных интересов.

Должна появиться инстанция, которая бы была в колокола громкого боя о том, что нарушаются общественные интересы. И эта инстанция — гражданское общество. И, соответственно, понимание того, что общественный контроль осуществляется в общественных интересах: не в ведомственных, не в государственных, а именно в общественных, — выстроило бы ту самую иерархию. Да, гражданское общество через систему общественного контроля заявляет о нарушении общественных интересов, а вот урегулирование общественных интересов осуществляют те, кому это положено по Конституции Российской Федерации — законодательная власть Российской Федерации.

И это достраивание общественно-политической системы, которая назрела, о которой Президент Российской Федерации говорил в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря. И мне представляется крайне важным вернуть те нормы, которые содержались в том проекте закона, концепцию которого Совет по правам человека докладывал Президенту Российской Федерации 3 сентября. Я представлял концепцию, и это, с моей точки зрения, принципиально важно.

Вторая точка, вокруг которой сегодня идут дискуссии, об этом Людмила Ивановна говорила, об этом Владислав Валерьевич говорил, об этом Михаил Александрович говорил, — это вопрос о том, как встроить в эту систему граждан, НКО, общественные организации и объединения? Это очень непростой вопрос.

Здесь явная Сцилла и Харибда. Когда в первый раз почти четыре года назад Общественная палата Российской Федерации подняла вопрос о законе «Об общественном контроле», мы слышали в ответ: контролировать должны профессионалы, люди, хорошо понимающие в том, чего они контролируют, а квалификационные профессиональные требования — это необходимые условия. И, вообще говоря, первый ответ одной из структур Администрации Президента Российской Федерации был: чего мы тут голову морочим, никакой такой закон не нужен, давайте внесем правки в закон об обращениях граждан и в закон «Об Общественной палате...». Понадобилось очень немало времени и усилий для того, чтобы убедить сначала Президента Российской Федерации, а потом стало гораздо легче убеждать всех остальных, что такой закон все-таки нужен.

Первое. Это требование профессионализма и следование всех субъектов общественного контроля общественным интересам: не локальным, не частным, не ведомственным, не тем более корыстным, а общественным интересам. Хорошо известно, что эту гарантию дают только широкие общественные коалиции. Локальные коалиции дают локальные интересы. Таким образом, для того чтобы избежать Сциллы — отсутствия профессионализма — и Харибды — локальных частных интересов, — нужно было искать компромисс, который бы обеспечил то, чтобы в общественном контроле доминировали общественные интересы.

Я не убежден, что есть один раз, вот, один раз и навсегда принятое верное решение: развитие гражданского общества, развитие в нем внутреннего, нравственного, этического контроля, победа над коррупцией, — все это может измениться в отношениях и формы. И я думаю, что тогда механизмы заявительных форм в общественном контроле, на чем настаивают целый ряд глубоко мною уважаемых коллег, будут работать.

Но мне представляется, что, как бы, либеральные надежды получили эмпирический ответ в нашем законодательстве. Давайте вспомним: ровно это было заявлено, давайте доверять нашим гражданам. И был принят закон о допустимости определенной доли алкоголя в крови, когда принимали поправки, что мы получили? Мы получили резкий рост аварийности, травматизма и убийств в автомобильном движении.

Аналогичные мотивы приводили нам, когда принимался закон о декриминализации экономических преступлений. Говорили: зачем нам нужно сажать бизнесменов, давайте будем бить их рублем. И Государственная Дума, и Совет Федерации пошли навстречу этим устремлениям, и эксперимент был поставлен. Президент Российской Федерации подвел оценку правоприменительной практики, когда выяснилось, что не платят эти самые штрафы, уклоняются, возмещения ущерба не происходит, а бизнесмены уклоняются уже теперь на законном основании от уголовной ответственности. Сейчас идут тяжелейшие споры о том, как найти этот баланс между доверием и ответственностью.

А с общественным контролем ситуация еще более сложная, потому что в российском гражданском обществе происходит, и в Общественной палате Российской Федерации недавно прошел очередной этап обсуждения Стратегии развития гражданского общества, мы все констатировали, этот тяжелейший турбулентный процесс. Здесь много людей с техническим образованием, они хорошо знают, что турбулентные процессы плохо регулируются вообще. А ситуация ослабления контроля может привести к дискредитации общественного контроля, что откроет дорогу тем, кто сегодня временно замолчал, но не снял своих возражений. И ждут только своего часа, когда общественный контроль будет дискредитирован. И будет сказано, что мы эти советские игры давайте закончим навсегда. Есть у нас государственный контроль, давайте все силы потратим на то, чтобы повышать эффективность системы государственного контроля.

Что, мы не слышали этих голосов в ходе обсуждения? Еще как слышали. И я вас уверяю, что если общественный контроль даже не споткнется, а только чуть-чуть даст зацепку для атаки на него, мы получим такую атаку, что это сметет все наши благие пожелания. Поэтому в данном случае компромисс выстроен не по принципу варианта, который устраивает всех, — это идеальный компромисс. Но чаще всего тот неплохой компромисс, когда все недовольны одинаково. Что же предлагается?

Предлагается то, что не устраивает наших друзей и коллег из НКО, но, тем не менее, на что готовы согласиться наши оппоненты в системе государственных органов. Это привлечение НКО, профильных НКО, таких, где есть практика, таких, где есть профессионализм, таких, где

заведомо наличествует ответственность, ровно так же, как это было сделано в законе об общественном контроле в местах принудительного содержания, к общественному контролю. И точно так же предлагаю индивидуальных экспертов через аккредитацию при Общественной палате Российской Федерации, при Общественных палатах субъектов Российской Федерации привлекать к общественному контролю. Это вовсе не закрывает дорогу тем самым форумам электронной демократии, о которой вполне справедливо говорит Михаил Александрович. Просто я считаю, что это нужно интегрировать в систему аккредитации.

Да, должен появиться электронный ресурсный центр общественного контроля, должен появиться при Общественной палате Российской Федерации. Мы точно так же сейчас это делаем с системой выборов в палату. И там спокойно, открыто, поэтапно отладим эту систему. В тот момент, когда она станет надежной, мы будем гарантировать, что это не лазейка для коррупционеров, не лазейка для теневого лоббизма, не лазейка для каких-то личных амбиций (я, как член федеральной группы, работаю с общественными инициативами), мы будем ее использовать.

Мы видим, какие инициативы приходят, пройдя через 100 тысяч голосов в «Российской общественной инициативе»: там видим смесь личных амбиций и подрывных тенденций. Поэтому давайте сначала попробуем чуть больше, контролируя конечный результат, шаг за шагом, расширяя пространство независимости структур электронной демократии. Шаг за шагом, расширяя возможности аккредитации. И так далее, по крайней мере, мы будем гарантированы от одного — от дискредитации системы общественного контроля и его последовательного обрушения.

Нас много раз убеждали, что пропасть нельзя перейти в два прыжка. Но здесь нет пропасти, но есть очень узкая и хрупкая дорожка к созданию системы общественного контроля, которую могут пройти только вместе и государство, и общество. Спасибо. (*Аплодисменты.*)

**Председательствующий.** Спасибо, Иосиф Евгеньевич.

Мы также приглашаем Вас в нашу рабочую группу для того, чтобы дальше продолжить работу. Единственное, в чем позволю себе не согласиться с вами, с темой допустимого уровня содержания алкоголя в крови. Я являлся одним из авторов поправки как раз по отмене этого «нуля». Статистика показывает как раз обратное тому, о чем вы говорили. Но эта тема для отдельной дискуссии.

Уважаемые коллеги, представители и разработчики выступили. У нас теперь есть понимание, каков будет вектор нашей дискуссии, вектор дальнейшей доработки законопроекта. Этим

законопроектом определяется некая рабочая система общественного контроля в Российской Федерации.

У нас существуют некие элементы общественного контроля в действии. Уже Михаил Александрович в своем выступлении говорил, да и Владислав Валерьевич говорил о том, что у нас есть 76-й федеральный закон. Он уже 6 лет действует, есть свои недостатки, есть свои плюсы. Конечно, и правозащитники, и те, кто был или находится в местах принудительного содержания, говорят о том, что наличие такого закона подвигает развитие общества в положительном направлении.

А сейчас для выступления я хотел бы предоставить слово первому заместителю директора Федеральной службы исполнения наказаний Рудому Анатолию Анатольевичу. *(Аплодисменты.)*

**Рудый А. А.** Уважаемые коллеги! Я счел необходимым приехать на эти, для нас крайне важные, слушания для того, чтобы выступить здесь, скорее, как человек, который сталкивается непосредственно с практическим применением общественного контроля в наших учреждениях. Сразу хочу сказать, что Федеральной службой исполнения наказаний уделяется особое внимание взаимодействию с гражданским обществом, общественным контролем в целом и общественным контролем за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, в частности.

Считаем, что должна быть продуманная государственная политика в области привлечения широких слоев населения к участию в строительстве демократического государства. Крайне интересны для меня были выступления коллег. Я бы хотел высказать свое мнение.

В целом мне представляется, что этот законопроект достаточно интересен. Есть некоторые моменты, которые, с нашей точки зрения, надо дорабатывать, совместно работать над их совершенствованием.

Но, с другой стороны. Вот, допустим, есть такие понятия, как «совместные мероприятия» или ассоциации, общественные объединения. Организация совместных мероприятий позволяет провести, может быть, более углубленные проверки, в частности, в местах лишения свободы, совместно с какими-либо отдельными общественными организациями, вместе с общественными наблюдательными комиссиями. В проекте есть общественные экспертизы. С нашей точки зрения, надо четко определить порядок проведения общественных экспертиз, экспертный состав, который будет проводить эти общественные экспертизы. Когда к нам приходят, в места лишения свободы, общественные организации, мы должны с ними работать четко в рамках закона. А поэтому закон должен четко определять порядок нашего взаимодействия, чтобы не было нарушений ни со стороны

наших сотрудников, ни со стороны представителей общественных организаций.

Закон дает, в общем-то, трактовки личной заинтересованности представителей организаций в рамках осуществления ими своей общественной деятельности. Но нам необходимо все-таки продумать, чтобы общественная деятельность не становилась источником прибыли. Для нас это особенно важно, потому что мы работаем с людьми, которые совершили преступления. С нашей точки зрения, с учетом опыта нашего взаимодействия, в частности, с общественными организациями, мы бы очень хотели, чтобы была повышена эффективность деятельности общественных организаций, которые работают непосредственно с нами.

Общественные наблюдательные комиссии, в соответствии с 76-м ФЗ, могут формироваться и включать в свой состав от 6 до 40 членов общественных наблюдательных комиссий. Но в то же время, как правильно здесь было замечено, во многих местах есть трудности с формированием общественных наблюдательных комиссий. Есть большие трудности с прибытием членов общественных наблюдательных комиссий в некоторые наши учреждения из-за их удаленности. Мы идем на то, что даем жесткие указания нашим руководителям территориальных органов, чтобы они оказывали всяческую транспортную поддержку, для того чтобы члены ОНК могли приехать в наши удаленные учреждения и провести там проверки.

Мы не только не являемся противниками ОНК, но мы считаем, что это дает возможность нам, прежде всего, возможность, как руководству службы, объективно контролировать положение дел в службе. Тем составом центрального аппарата, который в настоящее время есть, мы все равно не сможем максимально объективно охватить все наши учреждения. А вот с помощью общественных наблюдательных комиссий, с учетом объективности проверок этими общественными наблюдательными комиссиями учреждений, исполняющих наказания, мы все-таки стремимся к тому, чтобы объективно понимать, что происходит в наших учреждениях. И, соответственно, своевременно принимать управленческие и административные решения для того, чтобы исправлять недостатки, которые есть.

В то же время некоторые наши коллеги, очень уважаемые, приходят в наши учреждения и приводят с собой экспертов, настаивают на том, что эти эксперты являются специалистами в указанной сфере. Здесь тоже надо определиться — кто эти специалисты, как мы их должны принимать, какие документы мы у них должны проверять. С нашей точки зрения, если хотим мы проверить освещенность или влажность помещения, то для этого обследования должны проводить соответствующие учреждения. И в наших учреждениях должны быть конкретные

документы, подтверждающие то, что в них все соответствует тем требованиям, которые предъявляются помещениям.

Теперь о проекте закона. Закон будет напрямую касаться и нас, потому что мы тесно взаимодействуем с различными общественными организациями. Мы активно работаем и стараемся работать с религиозными конфессиями. Вначале мы хотели предложить, чтобы в законопроекте были предусмотрены конкретные требования к участникам общественного контроля, такие, как возраст, образование, опыт работы по определенному направлению деятельности и другие. Но потом решили, не будем ли мы сильно ограничивать доступ к общественной деятельности такими предложениями?

Но вот одно предложение я все-таки хотел бы высказать. Учитывая политическую ситуацию в мире, полагаем возможным в качестве требования к участникам общественного контроля предусмотреть отсутствие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства. Многие будут говорить, что, может быть, это не совсем правильно, потому что есть договоры о двойном гражданстве (а если у человека два гражданства, не предусмотренные договором Российской Федерации с другим государством?). Мы считаем, что человек, который имеет иное гражданство наравне с российским гражданством, все-таки к общественному контролю не должен допускаться. Кстати, между прочим, если кто-то против и хочет, чтобы у нас иностранные граждане осуществляли общественный контроль в Российской Федерации, то пусть они осуществляют, только если можно, кроме мест лишения свободы, дабы там не раскачивать нам обстановку и ситуацию.

Далее. В проекте четко не определен порядок регистрации прекращения полномочий участников общественного контроля. Кроме того, частями 5, 6, 7 статьи 7 законопроекта установлено, что участие в осуществлении общественного контроля не допускается при наличии конфликта интересов и личной заинтересованности в осуществлении общественного контроля. Под конфликтом интересов в законопроекте понимается ситуация, при которой личная заинтересованность субъекта общественного контроля или его участника влияет или может повлиять на объективность и беспристрастность осуществления общественного контроля, и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью субъекта общественного контроля или его участника и целями, и задачами общественного контроля, установленными федеральным законом.

Под личной заинтересованностью субъекта общественного контроля или его участника, которая влияет или может повлиять на объективность и беспристрастность осуществления общественного контроля,

в законопроекте понимается возможность получения субъектом общественного контроля или его участником доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущества прав, либо услуг для себя или для третьих лиц.

Такие реалии есть в жизни. И мы фиксируем такие факты и потом подаем документы в Общественную палату Российской Федерации для того, чтобы прекратить полномочия таких членов ОНК. И я думаю, что Владислав Валерьевич это подтвердит.

Вместе с этим в той же статье установлено, что субъектами общественного контроля являются Общественная палата Российской Федерации, Общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации. Применение понятий «личная заинтересованность» в отношении них является некорректным. В данном случае представляется целесообразным говорить о личной заинтересованности участников общественного контроля, а не субъектов общественного контроля.

Необходимо также уточнить порядок предупреждения выявления и предотвращения конфликта интересов и личной заинтересованности при осуществлении общественного контроля, а также механизм разрешения конфликтов интересов. В этом случае нельзя полагаться на добросовестных участников общественного контроля. Стоит предоставить право сообщения о наличии у субъекта общественного контроля конфликта интересов или личной заинтересованности другим участникам данных отношений, имеются в виду объекты общественного контроля. При этом важно обозначить орган или лицо, контролирующее выполнение требований субъектами общественного контроля в части недопущения осуществления общественного контроля при наличии конфликта интересов и личной заинтересованности. Считаю уместным предусмотреть в законопроекте ведение единой базы данных участников общественного контроля, допустивших нарушение пункта 5 статьи 7, пункта 4 статьи 19, пункта 5 статьи 21 данного законопроекта.

Одним из принципов общественного контроля является недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций и иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации.

Частью 6 статьи 3 законопроекта предусмотрена возможность наделяния общественных объединений и иных негосударственных

некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в отдельных сферах общественных отношений, дополнительными полномочиями. При осуществлении общественного контроля между контролирующей и контролируемой сторонами возможно возникновение противоречий относительно пределов допустимого вмешательства и дополнительных полномочий.

Исходя из этого, по нашему мнению, рационально было бы определить понятия «необоснованное вмешательство» субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного управления, государственных и муниципальных организаций и иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и «оказание неправомерного воздействия» на указанные органы и организации, а также определить понятие «дополнительные полномочия».

Но то, о чем я говорил, в отдельных случаях, в частности, это касается контроля учреждений, исполняющих наказания, полномочия должны быть определены четко. У нас должны быть завершенность и понимание состава полномочий, и у членов ОНК должно быть четкое понимание их полномочий.

Хотел бы отметить, как осуществляется у нас общественная деятельность. В частности, вот здесь было сказано, что необходим прямой доступ граждан к общественному контролю. Но граждане осуществляют свое управление государством через выборные органы, насколько я понимаю. А общественную деятельность они могут осуществлять через общественные организации. Тем более, если они нормально реализуют гражданские права, права человека и гражданина в Российской Федерации, никто им не ограничивает доступ в общественные организации.

Но при этом я бы хотел предложить подумать: стоит ли, и правильно ли это, когда некоторые наши коллеги находятся в нескольких общественных организациях? А число этих общественных организаций уже начинает, честно говоря, разрастаться до таких пределов, что начинаешь теряться в скольких: в 5, в 6, в 10 общественных организациях? Во-первых, насколько это объективно позволяет им качественно выполнять свои обязанности в общественных организациях? И потом, можно ли быть профессионалом во всех сферах? Нас волнует именно качество общественного контроля, именно качество. Причем мы ни в коем случае никогда не пытались влиять на наших коллег из ОНК, более того, сейчас стараемся максимально создавать им условия для проверок. Если до нас доходит хотя бы малейшая информация о попытке вредить или где-то не идти навстречу законным предложениям и требованиям

участников и членов ОНК, мы принимаем очень жесткие меры к нашим сотрудникам, которые пытаются противодействовать деятельности наших коллег.

Есть определенные сложности с проведением проверок в выходные и праздничные дни. Есть требования Трудового кодекса Российской Федерации для наших сотрудников, есть требования обеспечения безопасности и объективности освещения деятельности общественных организаций на территории учреждений, исполняющих наказания. Я бы хотел обратиться ко всем, может быть, в 76-м или в этом законе отметить, что требования законодательства Российской Федерации должны учитываться при осуществлении общественной деятельности. Когда в местах лишения свободы наши коллеги проводят общественно значимые мероприятия, мы всегда идем навстречу и стараемся обеспечивать эти мероприятия. Когда приходят с контрольными функциями, это не только нас заставляет привлекать личный состав дополнительно для обеспечения контрольных функций, но потом или двойную оплату осуществлять, или предоставлять отгулы. А у нас и так личного состава не хватает. И к тому же сами осужденные, как ни странно, зачастую возмущаются тем, что нарушаем их воскресный график, их распорядок дня. Мы начинаем их строить, их начинают опрашивать, проводить другие мероприятия.

Сразу говорю, что Федеральная служба исполнения наказаний заинтересована в организации общественного контроля в полном объеме. Ярослав Евгеньевич, мы тоже определим своего представителя в состав рабочей группы. Мы будем тесно работать и взаимодействовать со всеми общественниками, которые готовы взаимодействовать с нами. Спасибо огромное. *(Аплодисменты.)*

**Председательствующий.** Спасибо, Анатолий Анатольевич. На самом деле ряд высказанных вами предложений регулируется не данным законопроектом, а уже действующим 76-м федеральным законом. Что касается двойного гражданства, здесь присутствует член Общественной палаты Мария Валерьевна Каннабих. Мы попросим Марию Валерьевну подумать над предложением по ограничению наличия второго гражданства для членов ОНК, учитывая, что как раз Общественная палата Российской Федерации и формирует общественные наблюдательные комиссии.

И что касается того, что необходимо ввести ограничения для одного человека, который набирает себе несколько мест в разных общественных комиссиях, потом либо ничего не делает, либо работает не в полную силу или на себя. Да, об этом говорили в комитете перед рассмотрением палатой законопроекта в первом чтении. Поэтому здесь

тоже понимание есть. Мы обязательно, я вот себе пометил, эти поправки обсудим. Благодарим вас и ждем от вас представителя для участия в рабочей группе.

Уважаемые коллеги, у нас очень много представителей из регионов. Наша задача — чтобы все высказались, все выступили. Для этого давайте будем соблюдать регламент и установим три минуты для представителей из субъектов Российской Федерации и для всех выступающих. Просьба: высказывать конкретику для того, чтобы сразу мы помечали и в дальнейшем все ваши предложения были оформлены в виде поправок.

Слово предоставляется председателю Общественной палаты Челябинской области Вячеславу Николаевичу Скворцову, пожалуйста.

**Скворцов В. Н.** Уважаемые коллеги, уважаемые участники совещания. Законопроект об основах общественного контроля — это выстраданный законопроект, он уже прошел широкие обсуждения. В Челябинской области мы вовлекли в процесс обсуждения этого законопроекта и студенчество, и ветеранов, и разные общественные организации. Все предложения, которые мы формировали, мы обсуждали в стенах Общественной палаты Челябинской области. Последние обсуждения были в Совете Федерации с участием Федотова Михаила Александровича — советника Президента Российской Федерации. И, в общем-то, на мой взгляд, этот законопроект уже имеет право на жизнь, поскольку все, кто считал необходимым принять участие в обсуждении законопроекта, имели возможность принять участие и направить свои предложения.

В Челябинской области мы этот закон ждали. Я уже девятый год как председатель Общественной палаты Челябинской области, занимаюсь общественным контролем, имею колоссальный опыт директора завода, председателя Заксобрания и так далее. Но считаю, самая тяжелая работа — это общественная работа.

Законопроект поможет нам сконцентрировать направления своей деятельности. У нас, в Челябинской области, были конфликты, когда мы проверяли, особенно, правоохранительные органы. Дело дошло вплоть до обысков, вплоть до арестов членов Общественной палаты. Эти случаи, наверное, знает вся страна и за рубежом. Когда и председателя Общественной палаты, лично меня, обыскивали, автоматчики сопровождали. Все эти действия были приняты за то, что мы вмешались, видите ли, в оценку деятельности председателя Челябинского областного суда. Слава богу, этот председатель уже не работает. И в настоящее время Президент Российской Федерации подбирает кандидатуру нового председателя Челябинского областного суда. Считаю, что законопроект

можно будет поддержать, и фактически он не вызывает вот лично у нас, у челябинцев, сомнений.

Я бы внес небольшие поправки, которые меня попросили представители общественности представить, те, которые широко обсуждали этот законопроект. Подпункт 4 пункта 1 статьи 7 сформулировать следующим образом, дополнить: «общественные советы, комиссии при федеральных органах исполнительной власти и их территориальных управлениях», и далее по тексту. Это инициатива Президента Российской Федерации, эти советы создаются указом Президента Российской Федерации на основании закона «Об Общественной палате Российской Федерации».

И второе. В пункт 2 статьи 18 после слов «Общественная палата Российской Федерации» добавить «Общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты советов муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и их территориальных управлениях, общественные советы при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации», и далее по тексту.

Благодарю всех, кто принял участие в разработке этого законопроекта, и считаю, что надо его принимать во втором чтении.

**Председательствующий.** Спасибо, уважаемый Вячеслав Николаевич. Для информации. Ведется стенограмма. Все предложения будут оформлены в виде таблицы и обязательно рассмотрены нашей рабочей группой.

Слово для выступления предоставляется Валентине Викторовне Богдановой, заместителю председателя Общественной палаты Саратовской области.

**Богданова В. В.** Уважаемый президиум, уважаемые участники сегодняшнего заседания!

Для гражданского общества очень важно, что проект закона, который мы сегодня рассматриваем, внесен Президентом Владимиром Путиным — гарантом нашей Конституции, в которой статья 32 гарантирует участие общества в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Через демократические процедуры, в том числе через общественный контроль, можно эффективно достигать решения проблем и добиваться развития общества. Законопроект повышает гражданскую активность и позволяет установить единую систему принципов общественного контроля. Общественная палата Саратовской области предлагает рассмотреть несколько дополнений.

Первое. Внести в законопроект дополнение, что право граждан участвовать в общественном контроле является формой реализации

права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства, закрепленного статьей 32 Конституции Российской Федерации.

Второе. Дополнить рассматриваемый законопроект статьями об ответственности за неисполнение требований субъектов общественного контроля, и одновременно предусмотреть ответственность самих субъектов общественного контроля за проводимый общественный контроль.

В пункт 4 статьи 7 «Субъекты общественного контроля» к общественным советам при органах исполнительной власти субъектов добавить еще законодательные. Общественные советы при законодательных органах власти должны иметь право общественного контроля. В Саратовской области при Думе областной совет намного раньше стал заниматься общественным контролем, чем сама палата, хотя и тому, и другому органу уже более 15 лет.

Мы считаем, что статья 19 «Права и обязанности общественного инспектора» обеспечивает участие граждан как общественных инспекторов в составе субъекта общественного контроля. И наделение полномочиями контроля отдельных организаций или граждан вне субъекта контроля мы считаем недопустимым. Это приведет к правонарушениям и исполнению этих полномочий в корыстных целях. Я как поняла, что это не только в нашем регионе люди пользуются доверием. У нас есть факты, когда даже делают липовые удостоверения общественного контролера, особенно когда едут в глубинные районы, и используют не в тех целях свои полномочия.

Естественно, что после принятия закона необходима очень подробная разработка механизма и процедур проведения и общественного мониторинга, и экспертизы, и слушаний, и обсуждений, и проверок. Необходимо обязательно установить уведомление объекта проверки о предстоящих действиях и объемах запрашиваемых документов. Мы предлагаем принять проект с учетом замечаний ко второму чтению. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо, Валентина Викторовна.

У нас при Комитете Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций еще до появления данного законопроекта уже несколько лет действует Совет по развитию общественного контроля. И заместителем председателя совета является член Общественной палаты Цветков Антон Владимирович. Ему хотелось бы предоставить слово. *(Аплодисменты.)*

**Цветков А. В.** Добрый день, уважаемые коллеги!

Во-первых, хотелось бы именно обозначить проблемы, которые есть по существу. Разрешите поблагодарить Ярослава Евгеньевича

за прекрасно организованные общественные слушания. Мы с вами периодически присутствуем на различных общественных слушаниях. И зачастую видим их формализм. Здесь же присутствуют и разработчики этого законопроекта, и те люди, которых он конкретно коснется.

Сегодня уже говорилось, что фактически законопроект рамочный. Поэтому очень важно, что, с одной стороны, будут даны определения тем понятиям, которые существуют уже в обществе, в государстве. И, с другой стороны, было бы очень важно, чтобы так же, как по линии осуществления общественного контроля за местами принудительного содержания граждан есть 76-й федеральный закон, точно так же появлялись бы профильные федеральные законы по видам общественного контроля. Здесь очень много представителей различных общественных организаций, которые, я уверен, заинтересованы в таком вопросе. Вот здесь присутствуют представители общественного экологического контроля. Я думаю, что по экологическим вопросам очень много моментов, когда просто общественный контроль не допускается.

Очень важно то, что сегодня обсуждался вопрос, касающийся, безусловно, финансирования. Ну, здорово, наверное, когда ФСИН предоставляет транспорт членам общественных наблюдательных комиссий. Мы за это благодарны. Но теряется такое понятие, как независимость. И когда я вижу многих членов общественных наблюдательных комиссий, людей, занимающихся общественным контролем, всегда возникает вопрос, за счет чего они живут.

Поэтому, с одной стороны, может быть, как сторонник радикальных мер, я считаю, что не совсем корректно, когда люди имеют полномочия по линии общественного контроля, а, с другой стороны, осуществляют некую, фактически по той же самой линии, платную юридическую деятельность либо любую другую деятельность. Все-таки здесь есть, с моей точки зрения, определенная, не совсем корректная составляющая, касающаяся, например, журналистов. Есть журналисты, которые не имеют доступа, например, в те же места принудительного содержания. А есть журналисты, которые имеют доступ в места принудительного содержания, и у них, соответственно, высшая конкурентная составляющая. Здесь присутствует Ева Меркачева, которая, когда стала членом общественной наблюдательной комиссии, отказалась от гонораров, которые она получала за те публикации, которые выходят на основании проведенных проверок. Это очень важно.

Я еще раз хочу обозначить, что у нас есть Совет по развитию общественного контроля. Ярослав Евгеньевич является его председателем, я — заместителем председателя. У нас есть профильные рабочие группы. Все знают нашу рабочую группу по контролю за соблюдением граждан

в местах принудительного содержания, рабочую группу по защите прав офицеров, другие рабочие группы. Я призываю уважаемых коллег, чтобы вы активной взаимодействовали с Советом. Совет открыт для всех. И мы можем по каждому профилю, по каждому направлению деятельности общественного контроля формировать рабочие группы в рамках и Комитета по общественным объединениям, в рамках Государственной Думы, взаимодействовать с Общественной палатой, с Советом по правам человека при Президенте Российской Федерации. Мы помогли уже отстаивать интересы «линии общественного контроля». Да, я уже обозначил, это и экологический контроль, и контроль за местами принудительного содержания.

У нас, с моей точки зрения, совершенно не охвачен общественным контролем такой сегмент, как медицина. Сегодня уже обозначали — это поликлиники. Огромное количество возмущений со стороны граждан по работе действующих государственных, подчеркиваю, поликлиник, больниц, да, огромное количество проблем. И еще раз призываю, и в рамках Общественной палаты Российской Федерации, и в рамках Совета по развитию общественного контроля формировать профильные рабочие группы, дабы отстаивать интересы непосредственно тех общественных объединений, которые занимаются общественным контролем именно по конкретным линиям. Спасибо большое. *(Аплодисменты.)*

**Председательствующий.** Спасибо.

Уважаемый Антон Владимирович, хорошо, что вы отметили отсутствие некоего формализма. Вы знаете, что у нас работа совета и комитета строится на ликвидации этих ненужных сдерживающих стереотипов, формализма. Если мы откроем наш порядок работы, то здесь написано «резерв выступлений». Я спрашиваю, что за резерв? Оказывается, стандартная формальная форма, чтобы мы уложились по времени. Поэтому никакого резерва выступлений, все желающие выступят.

**Рудый А. А.** Получается так, что если госорган взаимодействует нормально с ОНК и помогает людям организовать свою общественную деятельность, не имея за это никаких преференций, это не нормально. А когда платят осужденные — это нормально.

И второе. Закон № 76-ФЗ четко определяет, что НКО проверяют условия содержания осужденных, они осуществляют журналистские функции. В этом есть определенная разница. Журналисты все имеют доступ в места лишения свободы после получения разрешения у руководства службы. В установленном порядке направляется запрос. Этот запрос на 99,9 для журналистов удовлетворяется, если мы не видим за эти запросом чего-то большего.

Более того, я воспринимаю общественный контроль не как контроль гражданского общества, который противостоит государственно-му строю, а как гражданское общество, которое стоит на укреплении государственности и интересов своей страны. Подчеркиваю, и в законе, может быть, это тоже отметить, что гражданское общество и общественный контроль не должны противостоять своей стране и своему государству. А то я что-то уже совсем потерялся после некоторых выступлений. Спасибо.

**Федотов М. А.** Я хочу тоже несколько слов добавить к тому, что сказал Анатолий Анатольевич.

Знаете, мне кажется, принципиально важно нам исходить из того, что мы преследуем одну и ту же цель, а именно защиту общественных интересов. И достаточно часто бывая в местах принудительного содержания, я пришел к выводу, что вот эти наши поездки, членов Совета вместе с членами ОНК, они могли бы быть гораздо более полезными, гораздо более эффективными, если бы вместе с нами были представители прокуратуры. Когда я участвую в поездке, обязательно присутствует представитель прокуратуры. А во всех остальных-то случаях прокурора не видно. И мне кажется, это очень важно, чтобы во время проверок, которые проводят члены ОНК, приглашать представителей прокуратуры. Для них это просто необозримое поле сбора информации о состоянии законности в стране. Мне кажется, что подобная работа, подобная организация работы могла бы вполне опираться на такую норму в законопроекте, которая говорит об обязанности прокуратуры содействовать осуществлению общественного контроля. Мне кажется, что это было бы очень полезно. Я имею в виду прокурорский надзор не только в плане соблюдения законности в плане условий содержания осужденных. А ведь очень многие осужденные, когда туда приходят члены ОНК, обращаются к ним с жалобами на судебные решения, на незаконные и произвол, которые имели место. И здесь, как мы понимаем, сотрудники системы ФСИН ничего не могут сделать. А вот представители прокуратуры могут и должны. Вот почему я надеюсь, что органы прокуратуры, оказывая содействие в осуществлении общественного контроля, обратят внимание и на этот аспект. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо, Михаил Александрович.

**Рудый А. А.** Уважаемые коллеги, мы сейчас делаем все для того, чтобы был объективный видеоконтроль. Все делаем для того, чтобы четко доказать и четко самим понять, кто виноват в определенных ситуациях, наши сотрудники спровоцировали или осужденные. Поэтому мы и дальше будем идти на то, чтобы полностью улучшать и максимально делать объективным контроль и внутри учреждения,

и за деятельностью всех, кто приходит на территорию учреждений, исполняющих наказание.

**Председательствующий.** Спасибо. Давайте мы будем соблюдать в дальнейшем регламент, чтобы у нас никто обиженный, не высказавшийся, отсюда не уехал, тем более что многие приехали издалека.

Бабель Вячеслав Иванович, заместитель руководителя Общественной наблюдательной комиссии Краснодарского края. Пожалуйста.

**Бабель В. И.** Добрый день, уважаемые коллеги! Ярослав Евгеньевич, большое спасибо, что пригласили. Много не буду говорить. Общественная наблюдательная комиссия Краснодарского края работает, считаем, что успешно работает. К сожалению, мы еще не работаем с Общественной палатой Краснодарского края, поскольку она создана только в прошлом году. Надеемся, что у нас будет плодотворное сотрудничество. Хотелось бы внести в статью 13 закона об общественно-наблюдательных комиссиях третьим пунктом такое наше мнение: общественно-наблюдательные комиссии назначаются решением Общественной палаты Российской Федерации. Поскольку бытует мнение, что полномочия хотят передать общественным палатам регионов. А если зависеть от регионов, то, наверное, это будет определенной проблемой, и возникнут трудности с общественным контролем. Это такие пожелания.

**Председательствующий.** Извините, я вас перебыю. Позже мы предоставим слово Марии Валерьевне Каннабих, она в Общественной палате занимается этим вопросом. Она ответит. Я такого не слышал, что Общественная палата Российской Федерации хотела передать полномочия субъектам Российской Федерации.

**Бабель В. И.** Хорошо, законопроект такой есть.

**Председательствующий.** Пока нет.

**Бабель В. И.** Он, наверное, еще не дошел до вас, в наших рядах обсуждается. Может быть, я поторопился.

**Председательствующий.** Спасибо. Слово предоставляется Бигнову Рамилю Имамагзамовичу, Председателю Общественной палаты Республики Башкортостан, пожалуйста.

**Бигнов Р. И.** Добрый день, уважаемые участники слушаний. Мы на площадке Общественной палаты Республики Башкортостан вместе с общественниками рассматривали предыдущие варианты данного проекта и внесенный Президентом Российской Федерации проект и считаем, что как рамочный закон он вполне жизнеспособен. Его необходимо принимать. Я являюсь Председателем Общественной палаты Республики и одновременно председателем Общественного совета при МВД по Республике Башкортостан. Поэтому хотел бы

коснуться тех моментов, которые коллеги, передо мной выступающие, не освещали.

Законом предлагается (пункт 5 статья 12 ), чтобы Общественная палата Российской Федерации являлась организатором конкурсов по формированию общественных советов при исполнительных органах федеральной власти. Это, наверное, правильно и абсолютно справедливо, но работая, как говорят, на земле, мы приходим к мнению, что формирование общественных советов территориальных органов федеральной власти отдано практически самим этим органам. И в конечном итоге на территориях формируются общественные советы при территориальных органах федеральной власти, в какой-то степени «карманные» органы, которые как раз такими не должны быть.

Поэтому наше предложение: формирование общественных советов при территориальных органах федеральной власти передать Общественным палатам субъектов Российской Федерации. В этом случае взаимодействие этих общественных советов в территориальных органах и общественных советов, сформированных при исполнительных органах субъектов Российской Федерации, будет более плодотворным и успешным. Вот господин Дискин говорит: в жизни не дадим. Понятно, но необходимо это предложение обсуждать...

Дело в том, что Общественная палата Российской Федерации формирует общественные советы (40 или 50 органов) территориальных органов федеральной власти, умножьте это число на 80 субъектов Российской Федерации, мы получаем четыре тысячи органов. И Общественная палата Российской Федерации будет этим заниматься? Она только и будет этим заниматься! Надо об этом аспекте еще раз подумать. Следующее предложение. Инициаторами общественной экспертизы (пункт 5 статья 20), кроме Общественной палаты Российской Федерации, могут быть и другие субъекты.

Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо большое. Мы все учтем обязательно. Наша задача сегодня — чтобы высказались те, кто приехал из регионов, для того, чтобы мы набрали нужный материал. После этого в рамках рабочей группы мы будем детально обсуждать каждое предложение.

Слово предоставляется Манасову Ашурбеку Абдувалиевичу, председателю ОНК из города Екатеринбурга, Свердловская областная общественная наблюдательная комиссия.

**Манасов А. А.** Здравствуйте! Во-первых, благодарим организаторов за приглашение и коллег за внимание.

У нас мнение однозначное: такой закон нужен. Закон вызовет много вопросов, когда он заработает. Конкретный пример — несоответствие

ведомственных, внутриведомственных приказов будущему закону. Поэтому законодателю надо будет указать министерствам, чтобы они привели в соответствие с ним внутренние нормативные акты. Чтобы наблюдатели, проверяющие, инспекторы, неважно, как они будут называться, могли реализовать свои полномочия.

В законе надо четко прописать полномочия наблюдателя — проверяющего лица — и желательно расписать алгоритм его действий во время проверок. Что я имею в виду. Я вхожу в состав общественно-наблюдательной комиссии Свердловской области. Сейчас у нас работает целая экспертная группа. Она состоит из кандидатов и докторов юридических наук, которые анализируют соответствие внутренних приказов ФСИН, ГУВД основному закону. Я не юрист, хотя и являюсь председателем комиссии. Таких наблюдателей будет много. Чтобы «дров не наломали», надо чтобы эксперт был специалистом в своей сфере деятельности, а не просто любитель, который 10 лет себя не смог реализовать в общественной деятельности. Поэтому у нас предложение, чтобы параллельно с этим законом приводились в соответствие с ним другие ведомственные акты. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо.

Слово предоставляется Рыбиной Лидии Ефремовне, члену Общественно-наблюдательной комиссии Тамбовской области, председателю Тамбовского правозащитного центра «Общественный правозащитный центр Тамбовской области».

**Рыбина Л. Е.** Добрый день, уважаемые коллеги! Вчера состоялся VII съезд Общероссийского общественного движения за права человека, который делегировал мне, как члену совета этой организации, право выступить с предложениями на этом авторитетном форуме. Мы предлагаем расширить перечень мест содержания людей, подконтрольных ОНК, дополнив их центрами содержания иностранных граждан. Что творится в этих центрах, никто не знает, потому что туда членов ОНК не допускают, а люди там находятся по 7–8 месяцев.

Содержание детей в детских домах. Это только внешне кажется, что там все благополучно. На самом деле... Я, как председатель правозащитного центра, имею факты нарушения прав детей, даже факты сексуальных домогательств в детских домах. Дома престарелых. То, что они горят вместе с людьми, это мы с вами все видим в средствах массовой информации. Социальные интернаты находятся в ужасающем положении. Нарушаются права содержащихся в этих интернатах. Психиатрические больницы — это отдельная статья, которая подлежит рассмотрению в более расширенном виде.

Психоневрологические интернаты. Как председатель правозащитного центра, я на сегодня знаю случаи помещения детей-сирот после окончания учебных заведений в психоневрологические интернаты, лишения их дееспособности с целью изъятия у них средств. Некоторых из этих ребят мне удалось вытащить буквально за уши и вернуть им дееспособность. Но это работа эпизодическая. Здесь же нужна планомерная работа общественности. Это тот перечень вопросов, которые мне поручил огласить VII съезд.

Как член ОНК, я должна высказать следующие предложения. Здесь уже прозвучало, что необходимо предусмотреть финансирование и источники его для деятельности ОНК. Каждый раз, когда я выступаю, человек, к которому относятся мои слова, он из президиума исчезает. Я хотела адресовать эти слова Рудому, который говорил очень много о том, какие плохие члены ОНК, и как все хорошо у них в УФСИН. Прежний начальник УФСИН давал нам транспорт, когда нам нужно было. Мы посещали колонии...

**Председательствующий.** Лидия Ефремовна, извините, мы вас вынуждены перебить. У нас тема встречи — закон об основах общественного контроля.

**Рыбина Л. Е.** Я об этом и говорю.

**Председательствующий.** А что касается членов ОНК, во-первых, все абсолютно разные. Мы знаем, есть и хорошие работники, есть и действительно, которые, грубо говоря, «лежат под властью» и только профанацией занимаются. Но это тема отдельной встречи. Насколько я знаю, в Общественной палате Российской Федерации будет очередное собрание. Поэтому просьба придерживаться темы.

**Рыбина Л. Е.** Я не об этом говорю. Я говорю как раз о законе. Закон не предусматривает финансирование и источники этого финансирования общественных наблюдательных комиссий. И поэтому сегодня, если не складываются отношения с ОНК, то в любой момент начальник УФСИН не обеспечивает транспортом. Я была на международной конференции, которая рассматривала вопросы деятельности ОНК. Например, Армения — республика бывшего Советского Союза — оплачивает деятельность членов ОНК, которые посещают колонию. Сегодня с этой трибуны много говорилось об ответственности членов ОНК. Я с этим целиком и полностью согласна.

Когда я прихожу в колонию, я вижу, какая там взрывоопасная среда. Я всегда очень осторожно себя веду, каждое слово взвешиваю. Но необходимо и предусмотреть в законе ответственность чиновников за незаконное отношение к членам ОНК и непринятие мер по их справкам, анализам, предписаниям либо другим документам.

Хотелось бы еще подчеркнуть: не предусматривает закон того, кто может быть членом ОНК. Выдвигают общественные организации. Может выдвигать общественная организация, в которой этот член ОНК никогда не работал.

**Председательствующий.** Уважаемая Лидия Ефремовна, извините, вынужден опять вас перебить. Мы говорим сегодня про законопроект об основах общественного контроля. То, о чем говорите вы, — это действующий 76-й закон. Вы абсолютно правы, после вас мы предоставим слово Владимиру Осечкину, который занимается в совете при комитете этими вопросами, предоставим слово Марии Валерьевне Каннабих, которая подведет черту работы ОНК в стране. То, о чем вы говорите, относится к совершенно другому действующему закону. Мы с вами согласны, приглашаем к сотрудничеству. Давайте все-таки придерживаться, во-первых, регламента, чтобы все успели выступить. Во-вторых говорить по сути того законопроекта, который сегодня нас собрал здесь.

**Рыбина Л. Е.** Я по сути и говорю, что закон не предусматривает...

**Председательствующий.** Не предусматривает, потому что это другой закон.

**Рыбина Л. Е.** И необходимо сейчас...

**Председательствующий.** И ответственность... Это тоже будут другие законы. После принятия этого рамочного закона будет изменено порядка 30 действующих нормативных правовых актов, в том числе и будет установлена административная и уголовная ответственность.

**Рыбина Л. Е.** Я прошу прощения, я думаю, председательствующему не дано право комментировать выступающих. Поэтому, извините меня, пожалуйста, я вышла на эту трибуну, чтобы высказать свое мнение.

**Председательствующий.** Все правильно. Мы вас немножко ориентируем... Спасибо, Лидия Ефремовна. У нас регламент. Михаил Александрович, пожалуйста.

**Федотов М. А.** Я хотел бы заметить, что сейчас прозвучала очень важная мысль о том, что вот в некоторых местах администрация помогает ОНК, предоставляют транспорт, в некоторых местах даже оплачивают работу членов ОНК. Но вот насчет оплаты работы членов ОНК, мне кажется, это очень опасная штука, очень опасная, потому что если работу членов ОНК оплачивает Общественная палата Российской Федерации, это я понимаю. А если это оплачивает ФСИН, то вы понимаете, что это совсем другая история. Это первое.

И второе. В том проекте закона об основах общественного контроля, который мы готовили, была одна норма, которая, к сожалению,

не вошла в этот текст. Эта норма предусматривала обязанность государства поддерживать общественный контроль. И вот в рамках исполнения этой нормы здесь могли бы быть предусмотрены конкретные формы и методы такой государственной поддержки осуществления общественного контроля. Давайте подумаем, чтобы эту норму включить в текст законопроекта. Спасибо.

**Председательствующий.** Слово предоставляется члену экспертной группы при комитете и председателю Совета по развитию общественного контроля при Комитете Государственной Думы Осечкину Владимиру. Пожалуйста. *(Аплодисменты.)*

**Осечкин В. В.** Добрый день, уважаемые коллеги.

Вначале хотелось поблагодарить Государственную Думу, депутатов Государственной Думы, непосредственно Ярослава Евгеньевича Нилова за реальную и эффективную поддержку развития общественного контроля, поддержку Совета по развитию общественного контроля, членом которого я имею честь быть, поддержку деятельности целого ряда рабочих групп, в том числе рабочей группы по защите прав граждан в местах принудительного содержания. *(Аплодисменты.)*

Также хотелось бы обязательно поблагодарить и руководство ФСИН, но, к сожалению, его нет, поэтому благодарить не будем. Также очень хочется поблагодарить Михаила Александровича Федотова и, к сожалению, отсутствующего здесь Андрея Владимировича Бабушкина. Ту работу, которую осуществляет постоянная комиссия по содействию ОНК и развитию общественного контроля, она неопределима. Поэтому, Михаил Александрович и Андрей Владимирович, большое вам спасибо.

Общественный контроль, реальный общественный контроль, открытый и эффективный — это, в том числе, и вскрытие преступлений коррупционной направленности и преступлений против государственной службы. Он сразу влечет за собой риски, опасность и реальное противодействие со стороны отдельных недобросовестных чиновников. Я считаю, что обязательно нужно разрабатывать защитные механизмы, нужно защитить общественных контролеров. Мы знаем целый ряд примеров. Два вопиющих случая... Здесь присутствует Альмира Жукова — член ОНК Республики Башкирия. Три раза она избиралась в ОНК Башкирии, и три раза каким-то непонятным образом ее исключали из ОНК. Фактически — за реальную правозащитную деятельность и за то, что именно она вскрывала совершение особо тяжких преступлений против заключенных, а фактически против государственной власти. Уже сейчас целый ряд дел там возбужден.

Также здесь присутствует Елена Константиновна Елисеева. Это член ОНК Ростовской области, которая хочет выступить, и об этом

записку передавала в президиум. Собственно говоря, ситуация в Ростове сложилась тяжелая. В настоящий момент, по информации от членов ОНК Ростовской области Виталия Стадника, Елены Елисеевой, они здесь присутствуют, в отношении отдельных членов ОНК, непосредственно Стадника и Елисеевой, идут угрозы, в Интернете размещается недостоверная информация. К сожалению, недобросовестные сотрудники одной из колоний Ростовской области фактически с помощью одного заключенного устроили целый ряд провокативных звонков на телефон Елисеевой ...

**Председательствующий.** Владимир Валерьевич, извините, я тоже вынужден вас перебить. Мы сегодня говорим об основах общественного контроля, о законопроекте. Чтобы меня не обвиняли, что я кого-то покрываю, лоббирую, поддерживаю. Мы говорим сегодня об основах общественного контроля, о том проекте федерального закона и о тех поправках, которые необходимы ко второму чтению

**Осечкин В. В.** Да, да, да. Все. По конкретике, по инициативам.

Первая инициатива. Необходимо обязательно создать в рамках Совета по развитию общественного контроля совместно с президентским Советом, Общественной палатой Российской Федерации и аппаратом Уполномоченного комиссию по защите прав общественных контролеров. Рабочей группе, которая сейчас будет работать над дополнениями в законопроект, необходимо прописать в федеральном законе об общественном контроле обязательные правозащитные и защитные механизмы для общественных контролеров. И если таковых не будет, с ними будет происходить то, что сегодня происходит с Жуковой и Елисеевой.

Также прошу добавить в статью 9-ю «формы общественного контроля»: обязательность и возможность аудио-, видеофиксации результатов общественного контроля. Также прошу добавить в пункт 3 части 3-й статьи 7-й, после фразы «необходимую для осуществления общественного контроля информацию» слова «... и документацию». Не только информацию, но и документацию.

И также — самое важное, то, что делал фонд «Йополис» и рабочая группа «Муниципальный контроль». Мы направляем дополнение в виде конкретной поправки к этому закону. Мы просим внести в пункт 1-й статьи 7-й закона еще один субъект общественного контроля: общероссийские, межрегиональные и региональные общественные объединения, имеющие государственную регистрацию, осуществляющие свою деятельность не менее трех лет со дня их создания, уставной целью и направлением деятельности которых является защита и содействие защите прав и свобод человека и гражданина.

Мы считаем, что не только Общественная палата Российской Федерации и общественные советы должны осуществлять общественный контроль. Мы считаем, что такое право должно быть предоставлено всем общественным объединениям, тем, которые сегодня по закону имеют право делегировать своих людей в ОНК. Точно так же мы считаем, что и в других сферах эти общественные организации имеют право осуществлять общественный контроль. Уважаемые коллеги, у меня все. Со многими, наверное, сегодня мы увидимся в Общественной палате Российской Федерации в 3 часа, вас всех приглашаю.

Ярослав Евгеньевич, вам тогда в письменном виде сразу и наши предложения, и проект. Спасибо. *(Аплодисменты.)*

**Председательствующий.** Спасибо. Вы видите, какая дискуссия у нас развернулась относительно действия деятельности общественных наблюдательных комиссий. Чтобы этот блок завершить, предоставляю буквально 2 минуты Елисейевой Елене Константиновне. И потом попросим Марию Валерьевну Каннабих подвести черту в этом направлении.

**Елисейева Е. К.** Очень трудно литератору укладываться в две минуты, когда тем более переполняет чувство того, что для чего я сюда приехала. Приехала я не случайно. Сегодня в 13 часов наша общественная наблюдательная комиссия должна вынести решение об удалении Елисейевой Елены Константиновны из членов ОНК. Здесь присутствует Петрашис Леонид Вальдемарович, наш председатель. Все эти вопросы мы будем более подробно рассматривать в Общественной палате Российской Федерации, а сейчас суть, по делу. Значит, то, чем я лично занимаюсь. Мне 75 лет. Более 50 лет я занимаюсь вообще просто общественной работой, защитой прав детей, людей, родителей. *(Аплодисменты.)*

Для того чтобы мы были сильны, я предлагаю создать совместно с Общественной палатой Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека, который сегодня возглавляет Панфилова Элла Александровна, которая меня более 20 лет знает, рабочую группу по защите общественных контролеров и поручить деятельность этого комитета Осечкину Владимиру *(аплодисменты)*. Уже более того, сколько времени я его знаю, понимаете, это единственный, можно сказать, защитник, который вот так на всю Россию...

**Председательствующий.** Елена Константиновна, все. Извините, вынужден напомнить вам о регламенте и о теме нашей встречи. Спасибо.

**Елисейева Е. К.** Все. Благодарю.

**Председательствующий.** Спасибо.

Попросим члена Общественной палаты Каннабих Марию Валерьевну подойти к микрофону. *(Аплодисменты.)*

**Каннабих М. В.** Уважаемые друзья, действительно, тут все мои друзья, которые здесь находятся в большинстве своем. Хочу сказать о том, что 6 лет назад, 14 мая, был принят во втором чтении закон об общественных наблюдательных комиссиях, а уже 21 мая, в третьем чтении, этот закон был принят. Мы сейчас опять стоим перед выбором очень важного, нужного и необходимого всей стране закона. Когда мы говорим о 76-м федеральном законе, то до сих пор мы не решили все проблемы, которые стоят перед общественными наблюдательными комиссиями.

Обсуждая проблемы наблюдательных комиссий, некоторые говорят, что транспорт можно брать в Федеральной службе исполнения наказаний. Другие говорят, ничего страшного, пускай федералы дают, там, этот транспорт... Да ничего подобного. Нельзя брать, к великому сожалению, транспорт у Федеральной службы исполнения наказания при всем уважении к этим сотрудникам, которые делают огромную работу. Потому что это совершенно неправильно, чтобы они привозили в колонию в автобусах или машинах, и затем там кормили, показывали концерты и так далее. Этого ни в коем случае делать нельзя. Вы должны это прекрасно понимать.

К великому сожалению, за 6 лет мы еще не решили вопросы, связанные с помещениями. Наши наблюдательные комиссии наполовину не имеют помещений. Они находятся часто в помещениях Федеральной службы исполнения наказания. Это же беда. Этого не должно быть. Когда я езжу по регионам, то всегда прошу, чтобы исполнительные власти помогли, чтобы наблюдательные комиссии получили какие-то помещения, получили телефон и так далее. Где-то это получается. К великому сожалению, где-то это не получается.

Когда мы создавали первые наблюдательные комиссии, то в них вошли совершенно разные люди. Много правозащитников, но много и людей, которые очень далеки от работы с правоохранительными органами, очень далеки от контроля за правоохранительными органами. Первым делом нужно было этих людей обучить. Мы проводили семинары, «круглые столы», видеоконференции. Люди стали более грамотными. И к чему я опять это говорю? Я говорю к тому, что когда будет принят закон об общественном контроле, необходимо первым делом людей обучить контролировать. Это громадная работа, которая должна быть организована.

Очень важно научиться наблюдательным комиссиям строить дело так, чтобы реагировали на заключение. Беда в том, что наблюдатели ходят по МВД, ФСИН, в Министерство обороны, приносят заключения, говорят о том, что есть нарушения. Но что ужасно? То, что не всегда

реагирует исполнительная власть, руководство тех мест, которые посещают, на эти документы. И то же самое может быть с этим законом. Это очень, очень важный вопрос. Иначе все уйдет впустую.

Еще, например. Жалобы, которых великое множество приходит в Общественную палату Российской Федерации и в Совет при Президенте Российской Федерации, они не всегда рассматриваются, а делаются отписки. Из десяти жалоб, которые мы адресуем прокурорам, в Следственный комитет, в лучшем случае, только по одной предпринимаются меры. Я могу говорить очень долго по этому вопросу. Но хочу сказать главное — что предстоит большая работа по реализации будущего закона.

Важно, чтобы мы нашли, во-первых, людей, которые стали бы заниматься этим контролем. И еще подумать надо о том, что реализация этого закона должна как-то финансироваться. Конечно, речь не идет об оплате членам общественных комиссий в размере 100 рублей, 200 рублей. Конечно, этого не должно быть, они должны работать бесплатно. Но оплату поездок, командировок, телефонных переговоров надо обязательно предусмотреть. Это все обязательная составляющая того, чтобы закон работал, чтобы он был действенным и эффективным. Спасибо большое за внимание. Говорить могу много. *(Аплодисменты.)*

**Председательствующий.** Спасибо, Мария Валерьевна, большое вам за вашу деятельность, за сотрудничество с нашим комитетом. Уважаемые коллеги, выступающих записалось много. Слово предоставляется председателю Общественной палаты Ненецкого автономного округа Виталию Васильевичу Федорову.

**Федоров В. В.** Благодарю за предоставленное слово. Я не буду дополнять статьи, а вот о ресурсном обеспечении задач, которые поставлены, в проекте, ни одного слова нет. Хватит ли ресурсного обеспечения Общественной палате Российской Федерации, чтобы она выполнила то, что намечено? А я считаю, что в законе должно быть предусмотрено ресурсное обеспечение. Мы создаем дополнительные функции для общественности. Общественность согласна работать на добровольной основе, и не надо нам оплачивать. Я, как Председатель Общественной палаты, могу сказать, что обеспечение деятельности общественных палат, обеспечение деятельности комиссий и функций контроля, оно должно быть предусмотрено. Если этого не будет, то это дополнительная необеспеченная нагрузка по организации управления общественным контролем на общественные палаты субъектов Российской Федерации и Общественную палату Российской Федерации.

Я благодарен за то, что нам эффективно помогает Общественная палата Российской Федерации. Но не в той мере, в которой

хотелось бы. Нас необходимо еще самих до конца доучить до полного понимания и реализации того, что к нам поступает. А мы еще и этого не можем сделать, потому что ресурсного обеспечения нет. Далее. Должен быть еще принят модельный закон об общественных палатах в субъектах Российской Федерации. А если есть дополнительные задачи, то и необходимо уже сейчас оценить, сколько средств понадобится.

И второй вопрос, вопрос со специалистами. Организационная форма контроля должна строиться через одну форму, возможно, через Общественную палату Российской Федерации.

Потому что, народный фронт — контроль, прошу прощения, Общественная палата — контроль, НКО каждое желает контроля, экологический контроль... Под каждый вид контроля есть законы. Здесь говорили об общественном совете при МВД. О нем тоже написано, что должна быть обеспечена его деятельность. Но только кто и в каком субъекте Российской Федерации обеспечил из Министерства внутренних дел эту деятельность? Поэтому правовая составляющая — хорошо, но давайте еще вторую часть обеспечим — возможность реализовать хорошие, правильные законы. У меня все, спасибо большое за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо.

Слово предоставляется Николаю Николаевичу Шохину, заместителю председателя Общественной палаты Вологодской области.

**Шохин Н. Н.** С интересом участвую в сегодняшнем заседании, признателен за это организаторам.

Второе. Данная проблема изучается нами в конструктивном диалоге с коллегами по Общественным палатам Северо-Запада. В пятый раз слушаю Евгения Иосифовича и благодарен ему за дельное выступление. Я разделяю его точку зрения, что принятие этого закона действительно построит правовое поле и создаст, на мой взгляд, серьезное правовое сопровождение решения очень важных задач контроля.

Общий вывод: Общественная палата Вологодской области выступает за принятие закона во втором чтении. В этой связи, не повторяясь, нужно принять модельный закон об общественных палатах субъектов Российской Федерации, который создаст организационные и финансовые основы решения задач по данному вопросу.

Не претендуя на истину в последней инстанции, тем не менее, хотел бы по сегодняшнему обсуждению дать свое высказывание по следующим вопросам. Первое. В статье 1 закона сказано о том, что закон устанавливает правовые основы в осуществлении общественного контроля за деятельностью. В статье 20 авторы этого же закона указывают слово «и бездеятельность». На мой взгляд, в одном документе желательны эти

два словосочетания использовать в каждой из статей, в 1, 4, 5 статьях и во всех последующих. То есть и действие, и бездействие является объектом интереса.

Второе мое замечание. В статье 4 дано понятие общественного контроля. Эта базовая, отправная точка должна согласовываться со статьей 5, где изложены цели и задачи общественного контроля. В частности, с пунктом 2, где сказано о том, что должен быть обеспечен учет общественного мнения, предложений, рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных, некоммерческих организаций при принятии решений. Здесь упущено понятие «и издаваемых нормативных правовых актов». Целесообразно было бы его также указать.

Далее. Пожалуй, самое существенное — статья 8, статья 29. Можно сделать прекрасное экспертное заключение или иной итоговый документ в результате общественного контроля. Но куда он пойдет? Каковы будут результаты? В этой части у меня вызывают сомнения мягкость формулировки статьи 8. Пункт 1 — «органы государственного», и, дальше по тексту, переходим на страницу 14 и видим «в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, учитывают содержащиеся в них предложения». Итак, итогом общественного контроля является только учет. Мне кажется, эта мягкость не совсем правильная.

Я бы прописал после слова «случаях», а также «в случаях установления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных общественных организаций предпринимают меры по их восстановлению».

И последнее. В статье 29 в логике статьи 8, после пункта 1 наreshивается: «непринятие органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами действий по восстановлению того, того, того влечет за собой административную, в отдельных случаях уголовную ответственность». Правда, Ярослав Евгеньевич сказал, что в соответствующих нормативных документах это будет прописано. Но мы сейчас говорим о базовом, модельном, законе. Я думаю, в нем нужно прописать эти идеи. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо, Николай Николаевич.

Слово предоставляется представителю Общественной палаты города Москвы Людмиле Ефимовне Ильичевой.

**Ильичева Л. Е.** Уважаемый президиум, уважаемые коллеги, здравствуйте. Я представляюсь. Профессор Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, эксперт Общественной палаты города Москвы, член Российской ассоциации

политической науки. Я недаром перечисляю эти уважаемые организации, потому что они активно проводят сейчас работу по обсуждению данного законопроекта. И на сегодняшний день я представляю результаты обсуждения, которые прошли на площадке Российской академии госслужбы. Члены Общественной палаты Москвы здесь присутствуют. Я надеюсь, что они поддержат наше конкретное предложение по законопроекту.

Представленный в Государственную Думу законопроект имеет ряд положений, которые впоследствии могут негативно повлиять на реализацию мероприятий общественного контроля вплоть до его полной парализации. В частности, требуется расшифровать принцип недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов власти, местного самоуправления, иных объектов общественного контроля, представить исчерпывающий перечень оснований для общественного контроля.

Принцип обязательности рассмотрения объектами общественного контроля его итоговых документов компенсируется необязательностью их учета в деятельности органов власти. Законопроект предусматривает учет результатов общественного контроля только в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Понятно, что не всегда и не все рекомендации можно учесть в деятельности органов государственной власти. Однако учет либо неучет рекомендаций должен быть обязательно, обстоятельно мотивирован. И требование мотивированного заключения объекта общественного контроля о возможности учета рекомендаций в результате контрольных мероприятий должно быть, на наш взгляд, законодательно закреплено.

Говоря о субъектах общественного контроля, определенных законопроектом, следует отметить ряд существенных моментов. Первое. Закрытый список субъектов общественного контроля исключает из системы общественного контроля его наиболее эффективные и результативно действующие элементы: общественные некоммерческие организации, а также лично гражданина. Активную позицию на сегодняшний день занимали лишь некоторые члены региональных общественных палат, чаще всего представляя профильные коммерческие организации. И по сути дела, на сегодняшний день зачастую в регионах органы государственной власти стараются, как бы, подальше держаться от НКО.

Второе. Существующий сегодня порядок формирования общественных палат регионов и муниципальных образований, а также

возложения обязанностей по обеспечению их деятельности преимущественно на профильные органы власти, препятствует реализации принципа независимости и самостоятельности субъектов общественного контроля. Кроме того, на наш взгляд, муниципальные общественные палаты еще очень слабы и обладают мизерным опытом эффективной реализации мероприятий общественного контроля.

Третье. Законопроектом не определяется ключевой субъект, организующий работу по общественному контролю. Существует много диссоциированных субъектов общественного контроля: это общественные палаты, региональные, муниципальные, общественные советы и так далее. Принимая во внимание вышеизложенное, слабую субъектность и самостоятельность палаты и советов, недостаточность у них практического опыта, результативного общественного контроля и фактическую разобщенность, было бы целесообразно законом закрепить статус ключевого субъекта общественного контроля, который бы обеспечивал координацию, методическое, консультативное, информационное, а возможно, и финансовое обеспечение работы системы общественного контроля. И роль такого ключевого субъекта могла бы исполнять Общественная палата Российской Федерации.

Наша практика показывает, что не только субъекты общественного контроля пока не обладают практиками и навыками такой деятельности, но и органы власти регионального и муниципального уровня, к сожалению, сегодня еще не готовы к введению системы общественного контроля. Учитывая, что создание системы общественного контроля формирует новую культуру взаимоотношения власти и общества, когда именно общество формулирует повестку дня для власти, осуществления экспертной оценки ее проектов и программ, очень важна организация взаимодействия с субъектами общественного контроля со стороны органов власти. Отсюда требуется целенаправленная подготовка как субъектов, так и объектов общественного контроля.

Таким образом, на наш взгляд, повысить эффективность и результативность общественного контроля, а также обеспечить его реальную независимость от региональных и муниципальных элит, мы бы могли за счет обеспечения тесного взаимодействия субъекта общественного контроля с органами государственной власти. Возможно, здесь мог бы стать ключевым звеном такого взаимодействия полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральных округах и главный федеральный инспектор.

Через систему президентского контроля возможно было бы обеспечить конструктивный диалог всех субъектов общественного контроля. Я хотела бы обратить ваше внимание на то, что на сегодняшний день,

на наш взгляд, общественный контроль не должен быть оппозиционен органам государственной власти и ни в коем случае не превращаться и подменять оппозиционные партии. Задача общественного контроля — включиться в систему представительства общественных интересов для того, чтобы нам не защищать общественные интересы от кого-либо, а представлять общественные интересы в органах государственной власти и успешно добиваться участия личности и гражданина в управлении государством. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо. Надежда Владимировна, вам есть что добавить? Коротко, Общественная палата Москвы, тезисно.

**Куликова Н. В.** Здравствуйте, уважаемые участники. Хотела назвать свой доклад «Существенные поправки к закону». Несколько рабочих групп, которые работали на базе, в том числе, Общественной палаты города Москвы, на базе площадки «Открытого правительства», дали поправки. Но в этой редакции я их не увидела.

Во втором чтении, как правило, мы должны вносить редакционные правки. Это не так. То, что мы сейчас обсуждали, касается существенных поправок. А они должны, во-первых, определять сферу применения этого закона, четко — субъекты, четко — объекты, и четко — взаимодействие между ними. И, соответственно, механизмы реализации. Это ко всякому закону относится. Но закон об общественном контроле требует наиболее трепетного, бережного и грамотного отношения. Здорово, что принято решение создания рабочей группы. Я считаю, что в эту рабочую группу должны войти представители всех экспертных площадок, которые принимали участие в разработке и в обсуждении этого закона. Работа по внесению поправок должна быть наиболее публичной и открытой. И, собственно, сама традиция общественного контроля требует, чтобы работа над законом об общественном контроле была таковой, максимально публичной и открытой. Еще раз повторюсь, мы их здесь не увидели поправок. То есть получается, что работа над законом об общественном контроле — достаточно закрытое мероприятие. И непонятно, каким образом вносятся эти поправки.

**Председательствующий.** Надежда Владимировна, извините, давайте сразу, чтобы подвести черту. Первое, здесь вы их не увидели. Где? Если вы имеете в виду текст первого чтения, то это вопросы к Президенту Российской Федерации. В данном случае он является автором законопроекта, который внесен в Государственную Думу. А сейчас уже идет процедура подготовки ко второму чтению. Мы также вас приглашаем в рабочую группу, как и Людмилу Ефимовну. Пожалуйста. И тогда мы посмотрим каждое предложение.

**Куликова Н. В.** Я, собственно, говорю о том, что я так поняла, что закон на самом деле принято считать в окончательной редакции. Какая окончательная редакция может быть?

**Председательствующий.** Для этого сегодня мероприятие и проводится, чтобы закон дорабатывать.

**Куликова Н. В.** Совершенно понятно, механизм «парламентских слушаний» как раз для этого. Существенные поправки должны вноситься как раз системной сборкой экспертов... Собственно, я уже основную-то мысль сказала. Спасибо за приглашение.

**Председательствующий.** Мы вас приглашаем к сотрудничеству. Только публичный открытый процесс. И группа будет информировать на сайте комитета о том, что она делает в этом направлении, и вы, как общественники, все приглашаетесь.

Слово предоставляется Корягину Петру Андреевичу, исполнительному директору НП «Институт политических исследований», Санкт-Петербург, пожалуйста.

**Корягин П. А.** Добрый день, уважаемые коллеги, уважаемые эксперты. Помимо Института политических исследований, представляющего РАНХиГС по северо-западу, в течение долгого времени, с 2011 года, проходят мероприятия Общественной палаты Российской Федерации. Молодежь Петербурга на днях собиралась в общественном составе и предложила ряд поправок и пунктов, о которых бы следовало сегодня сказать.

Прежде всего, основная мысль многих экспертов, специалистов состоит в том, чтобы включить в состав субъектов общественного контроля под пунктом 5 еще и общественные объединения, иные негосударственные некоммерческие организации.

Хотелось бы обратить внимание на аспекты, касающиеся взаимодействия субъектов общественного контроля с органами государственной власти и определения результата общественного контроля. В дополнении нуждаются часть 8 статьи 18 и часть 11 статьи 20, где итоговый документ, подготовленный по результатам общественной проверки общественной экспертизы, соответственно, должен при необходимости быть направлен субъектами общественного контроля в органы прокуратуры или органы государственной власти, но дальше эта формулировка соответствует одной из формулировок закона. Просто не везде применяется.

И третий важный пункт, связанный с процедурами инициирования общественной процедуры общественного контроля не во всех пунктах, в частности, статьи 18, 20, 22. Необходимо предоставить возможность быть инициаторами общественного контроля всем субъектам

общественного контроля, то есть без исключения. На мой взгляд, это может повлиять на эффективность работы органов государственного и муниципального управления. Тем самым, помимо защиты общественных интересов, мы еще и повышаем благодаря этому эффективность работы органов госвласти. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо. Слово предоставляется Сухадольскому Георгию Александровичу, исполнительному директору Национальной ассоциации институтов закупок.

**Сухадольский Г. А.** Добрый день, уважаемые коллеги и уважаемый председательствующий. Мы, как некоммерческое партнерство, занимаемся общественным контролем в области госзаказа и, в первую очередь, миллиардных контрактов уже несколько лет. В связи с этим, несколько блоков предложений тех, которые связаны именно с законопроектом.

Во-первых, часть 5 статья 3, где говорится, что «общественные объединения могут быть и организаторами общественных обсуждений общественного мониторинга, и принимать участие в других формах общественного контроля». Здесь ограничивается возможность принятия участия в общественном обсуждении и общественном мониторинге, если общественные объединения не являются их инициатором. Предлагается изменить на формулировку «принимать участие в данных и иных формах общественного контроля».

Что касается субъектов общественного контроля, нам, конечно, виделось целесообразным включить общественные организации в состав субъектов общественного контроля. Но в любом случае надо помнить, что в законе предусматриваются и обязанности для субъектов общественного контроля по конфиденциальности, по конфликту интересов, по обнародованию информации, и так далее. Если общественные организации не будут субъектами общественного контроля, то тем самым на них такие обязанности распространяться не будут, что считаю неправильным.

Следующий блок касается нашей работы, исходя из опыта общественного обсуждения по закупкам. Во-первых, в общественных обсуждениях предусматривается в общем порядке участие в них граждан или их представителей. Это и статья 22-я, и статья 23-я. С учетом статьи 3-й под гражданами понимаются именно граждане Российской Федерации, но в закупках могут принимать участие, в том числе, и зарубежные компании, и иностранные граждане. Тем самым обобщая, предлагается ввести в проект возможность участия в общественных обсуждениях не только граждан Российской Федерации, но и иностранных граждан или их представителей.

То, что касается объектов общественного контроля, — это часть 2-я статья 22-я. Говорится об обсуждении проекта решения. В закупках может обсуждаться не только проект решения, но и действующий документ. Поэтому предлагается ввести в проект, что может обсуждаться не только проект решения, но и действующие документы.

Статья 26-я. Предлагается ввести возможность ответственности за нарушение интересов юридических лиц, не только граждан. Поскольку в закупочной отрасли могут нарушаться интересы юрлиц.

И последний блок вопросов — по качеству общественного контроля, вопросов стимулирования общественников. В области закупок есть единичные случаи, когда общественники регулярно могут заниматься такими общественными обсуждениями. Ресурсов нет, интереса нет, кроме как интереса в негативном пиаре. Очень бы хотелось перевести в конструктивное русло такой контроль, как его стимулировать — вопрос отдельный. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо.

Слово предоставляется Олегу Александровичу Широкову, доценту кафедры политологии Московского авиационного института.

**Широков О. А.** Уважаемые коллеги, я представляю самый низовой уровень наших общественных палат — Щелковский район, Общественная палата Щелковского муниципального района, председатель Комиссии по развитию гражданского общества.

Мы ждали этот закон, хотя видим, что он фактически отсылочный. Мы смотрим статью 11 «Об общественном контроле», который осуществляется Общественной палатой Российской Федерации, и читаем, что общественный контроль осуществляется в порядке, установленном законами, которые, устанавливают права и полномочия Общественной палаты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, устанавливающими положения и нормы для муниципальных общественных палат.

А в них и публичные слушания, и мониторинги прописаны. При этом статья 23 законопроекта, она также рассматривает вопросы публичных слушаний.

Я полагаю, что те изменения законодательства, которые потребуются после принятия закона, необходимо будет вносить и в закон об организации местного самоуправления, и в законы субъектов Российской Федерации, и в другие нормативные правовые акты. Изменения будут опираться на то, что мы сейчас заложим в проект закона на уровне второго и третьего чтения.

В связи с этим я предлагаю пункт 5 статьи 23 законопроекта дополнить предложением следующего содержания: «Общественные

и публичные слушания проводятся в дни недели и часы, обеспечивающие условия для участия в них работающих граждан». Изменения связаны с обширной практикой возмущения граждан по результатам проведения публичных слушаний. К примеру, по вопросам проектов генеральных планов, точечной застройки слушания проводятся в дни и часы, когда основная часть трудоспособного населения работает и не имеет возможности реализовать свое право на участие в обсуждении социально-значимых вопросов, затрагивающих права и свободы человека.

Изменения позволят реализовать для социально активных граждан принцип доступности участия в общественных и в публичных слушаниях, будут способствовать развитию гражданского общества. Прошу меня поддержать. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо.

Слово предоставляется Волошину Валерию Прокофьевичу. Общественный экологический контроль России. Председатель совета. Пожалуйста.

**Волошин В. П.** Добрый день, уважаемые коллеги! Мы действительно ждали этот закон, Я выступаю от имени нашей общественной организации «Общественный экологический контроль России».

Мы опубликовали проект закона на своем сайте, его обсуждают и обсуждали эксперты. И в принципе, абсолютное большинство откликов, тех, что мы получаем и по горячей линии, и от граждан, свидетельствует, что этот закон еще сырой, над ним еще надо много-много работать. Потребуется еще несколько лет, чтобы внести все эти изменения в другие законодательные и нормативные акты. Уже сейчас говорят, что надо 30 законодательных актов изменить, а общественный контроль проводить за это время нужно.

Но поверьте мне, что чиновники сразу после принятия этого закона начнут опираться именно на этот закон, потому что сразу этот закон, в первой статье, устанавливает правовые основы общественного контроля. Все эксперты — юристы конституционного и муниципального права — говорят, что эти правовые основы установлены и гарантированы 20 лет назад Конституцией Российской Федерации. Поэтому формулировка, что устанавливаются правовые основы общественного контроля, неверная, потому что есть другие законодательные акты. В частности, у нас в экологии закон 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» говорит об общественном экологическом контроле (статья 68). Общественный экологический контроль проводит каждый гражданин Российской Федерации и общественные объединения. Гражданин — в соответствии с законодательством Российской

Федерации, общественные объединения — в соответствии со своими уставами. Вот в этом законе нет ни одного слова об уставах общественных объединений и НКО. Это же основополагающий документ, по которому мы живем, по которому мы работаем. Он утверждается высшим юридическим органом страны, исполнительной власти — Министерством юстиции Российской Федерации.

В этом отношении... Имеет ли значение, когда в статье 3 предлагаемого закона указывается, что каждый гражданин или общественное объединение вправе участвовать в проведении общественного контроля или имеет право на благоприятную окружающую среду, на охрану здоровья, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, имеет право на возмещение ущерба, если этот ущерб произошел по вине органов государственной власти, и так далее. Здесь — разночтение.

Я очень уважаю Общественную палату Российской Федерации, сам являюсь ее консультантом-экспертом, Общественные палаты регионов. Это очень хорошая форма, они расширяют нашу общественную деятельность, расширяют наши возможности. И самое главное, они координируют нашу деятельность. Приведу пример, что в ноябре-декабре прошлого года, по окончании Года охраны окружающей среды, мы совместно с Общественной палатой провели более 80 мероприятий на экологическую проблематику в 40 регионах страны, пропагандируя экологическое просвещение и образование. Сегодня мы выполняем работу по распоряжению Президента Российской Федерации, получили грант по подготовке общественных инспекторов-экологов. Мы за 4 месяца подготовили почти 600 общественных инспекторов-экологов в 15 регионах Российской Федерации.

Правоприменительная практика в законе совершенно не прописана. Как обращаться в субъект общественного контроля, каким образом проводить общественный контроль. Вообще, проверки назначает по закону уполномоченный по правам человека.

**Председательствующий.** Спасибо, извините. Вынуждены прервать, очень много еще желающих выступить. Мы вас приглашаем в рабочую группу, тем более, вы входите у нас в Совет по развитию общественного контроля при комитете. Слово предоставляется эксперту Совета при Президенте по правам человека Валентину Михайловичу Гефтеру. Пожалуйста, буквально несколько минут, мы должны заканчивать.

**Гефтер В. М.** Вы знаете, я имел честь работать над первым вариантом этого проекта и вот с горечью замечая, что почти все концептуально перевернуто, ну если не с ног на голову, то совсем по-другому

оформилось в том законопроекте, который уже прошел первое чтение. Что самое главное? И это отмечал и совет, когда весной рассматривал этот президентский законопроект, и тут, конечно, я добавлю сильнее и от себя.

Самое главное — это не только то, тут я согласен с Ярославом Евгеньевичем, что отсутствуют некоторые понятия, защита общественных интересов, отдельные публичные полномочия органов власти, которые могут контролировать граждане, а какие-то отдельные, видимо, не могут.

Или, например, совершенно вопиющее, с моей точки зрения, во второй статье исключение контроля на выборах, почему-то за безопасностью государства, правоохранительной деятельностью и прочим. Можно с помощью других федеральных законов общественно контролировать. Понятно, откуда идет сигнал, что совсем уже даже нельзя выборы в какое-нибудь муниципальное собрание контролировать. Но все это поправимо. А вот непоправимы, с моей точки зрения, две самых главных вещи.

Первое. И об этом уже говорили коллеги, но я скажу резко. Общественный гражданский контроль — это не разрешение гражданам поучаствовать только в управлении государством. Это их конституционное право, делать это снизу, не образуя никаких вертикалей, не образуя никаких уровней свежести тех или других субъектов общественного контроля, как сейчас прописано в седьмой статье.

Заметьте, граждане и общественные организации, и иные некоммерческие, они все могут участвовать, и этим глаголом «могут» или наречием «вправе» прописаны почти все статьи, которые к ним относятся. А вот есть в первой и второй частях статьи 7 те, кто по-настоящему этим законом наделен правом быть субъектом контроля. Кто это? Оказывается, все-таки Общественные палаты и общественные советы при ведомствах.

Вот эта структура абсолютно, по-моему, противоречит всему духу и Конституции Российской Федерации и вообще здравому смыслу. И пока мы не перепишем это... у нас есть разные предложения, я не буду сейчас их озвучивать, Ярослав Евгеньевич. Надеюсь, что в порядке работы рабочей группы как-то удастся это осуществить.

**Председательствующий.** Да. Мы же договорились, будет представитель от Совета при Президенте Российской Федерации.

**Гефтер В. М.** Да. Без этого это невозможно, иначе все будет поставлено по-другому.

Значит ли это, что я отрицаю участие, назовем теперь так, общественных палат и общественных советов и других всяких общественных

структур, уже созданных на каком-то полупонятном принципе, часто представительством и одновременно назначенческим, особенно это касается, общественных советов при ведомствах, участие их в общественном контроле?

Совсем нет. Наоборот. Я считаю, что эти структуры могут быть инициаторами наряду с общественными объединениями и иными некоммерческими организациями. Они могут быть в первую очередь регуляторами в уведомительном порядке. Вот те институты электронной демократии, о которых говорили, ресурсный центр — вот это и есть основная функция этих общественных советов, если это профильный контроль или если более общий, то общественных палат территориального и федерального уровня. Вот они-то и могут служить, помогать нам, гражданам и организациям скооперироваться, узнать друг друга, определить, кто в каком профиле и контроле работает, кто проводит дальнейшие мероприятия и так далее. А у нас тут поставлено все наоборот.

И последнее и самое важное, для меня еще не менее важное. Абсолютно пуста оказалась ниша в законе, обязывающая госорганы и органы исполнительной и законодательной власти реагировать на выводы, результаты общественного контроля, на те документы, которые вырабатывают субъекты общественного контроля. Я не буду сейчас цитировать. Это просто общие слова, что мы, субъекты, можем направлять туда наши предложения. И это называется настоящее взаимодействие? Должна быть ответственность. Я имею в виду не за воспрепятствование, конечно, это само собой, а ответственность контролируемого органа, учреждения за то, как он отреагировал по результатам общественного контроля, какие внес изменения в свою практику правоприменения или в нормативные акты органа. Вот это абсолютно отсутствует. И поэтому закон этот должен быть переписан, с моей точки зрения, ко второму чтению. В таком духе, что он должен не нас обязывать работать по общественному контролю, это и так наше право конституционное, а государственные и муниципальные органы должны реагировать на общественный контроль.

**Председательствующий.** Все, спасибо.

Андрей Владимирович Бабушкин, член СПЧ. Пожалуйста.

**Бабушкин А. В.** Уважаемые коллеги, я думаю, что закон об общественном контроле должен решать три основные задачи.

Первое. Он должен сделать общественный контроль системным.

Второе. Он должен предусмотреть защиту от злоупотреблений общественным контролем, потому что мы понимаем, что люди

будут приходить в общественный контроль разные, в том числе люди недобросовестные.

И третье. Он должен, самое главное, снижать уровень злоупотреблений и ошибок в деятельности органов государственной власти.

Я думаю, что вторая и третья задачи этим законом в основном решаются, а вот первая задача, она решается не в полном объеме. Почему? Во-первых, мы видим, что из субъектов общественного контроля, как уже говорили выступающие, исключены общественные объединения и граждане.

Хотел бы вам, коллеги, напомнить, что 50-я статья закона о полиции уже предусматривает, что граждане являются субъектом общественного контроля за деятельностью полиции. Почему здесь мы делаем шаг назад, совершенно непонятно.

Второй момент. Очень важно, потому что если граждане не являются субъектом общественного контроля и не прописаны специфические особенности осуществления общественного контроля именно этим субъектом, то граждане либо не смогут эти полномочия реализовать, либо они реализуют их таким образом, что породят конфликтные ситуации. Будет обеспечен прямо противоположный результат.

Второй важный момент. Механизмы функционирования электронной демократии. На сегодняшний день идет выбор в Общественную палату Российской Федерации. И хотя там все, казалось бы, хорошо настроено, вроде бы все много раз проверено, тем не менее, и здесь возникают сбои, и здесь возникают подозрения. Я полагаю, что внимательное и тщательное прописывание механизма функционирования электронной демократии является одной из главных задач этого закона.

Третий важный момент — это полномочия субъектов общественного контроля и обязанности органов государственной власти по взаимодействию с ними. Я — член общественной наблюдательной комиссии, кто как не я знает, насколько это бывает обидно и неприятно. Вот мы прошли по следственному изолятору, обнаружили наряду с позитивными моментами какие-то злоупотребления, какие-то вещи, которые могут поставить под сомнение законность приговора суда. Человек находится в таком состоянии, в таких условиях, что он не может в этой камере СИЗО полноценно защищать себя в судебном процессе. И вот мы пишем об этом в прокуратуру, во ФСИН, куда-то еще. И мы либо не получаем ответов, либо получаем ответы неполноценные. Поэтому, если нет обязанности государственных органов и должностных лиц реагировать на обращения субъектов общественного контроля, извините, в этой ситуации просто нет общественного контроля, а есть не что иное, как его имитация.

И последний важный момент — это, конечно, деятельность в общественных интересах. Мы с вами видим, как резкое сокращение возможности деятельности в общественных интересах в начале 2000-х годов сопровождалось массовым ростом судебных ошибок. Если этот закон не предусматривает деятельность в общественных публичных интересах, то, к сожалению, каждый раз возникающая проблема будет решаться в отношении одного конкретного человека, а не будет выстраиваться алгоритм решения этих проблем в отношении большой группы людей.

Поэтому я думаю, что, конечно же, этот закон надо поддерживать, это действительно огромная работа, проведенная Иосифом Евгеньевичем и другими нашими подвижниками законодательства об общественном контроле. А эти четыре важнейших момента, конечно, должны найти свое полноценное отражение в законе, не просто в виде перечисления через запятую еще нескольких слов. Должны быть разработаны полноценные нормы, и эти четыре момента должны быть заложены в принципы осуществления общественного контроля. Спасибо. (*Аплодисменты.*)

**Председательствующий.** Спасибо, Андрей Владимирович.

В президиум поступила записка от члена ОНК Москвы Абдулаевой с предложением внести изменение в законопроект о том, чтобы была система поощрения работы членов ОНК, а также, чтобы в средствах массовой информации обозначалась благодарность за их деятельность. Я думаю, что это предложение мы в рамках рабочей группы обязательно рассмотрим, тем более что планируется участие там Андрея Владимировича Бабушкина.

Людмила Айвар, профессор, доктор юридических наук.

**Айвар Л. К.** Добрый день. Я помимо прочего возглавляю общероссийское общественное движение «За права женщин России», но гендерные вопросы я здесь поднимать не буду, хотя права тоже нарушаются. Уважаемые господа, уважаемые коллеги, дьявол кроется в мелочах. Ведь закон можно написать замечательный, хороший, но он должен работать, он должен работать таким образом, чтобы каждая его норма соответствовала требованиям и Конституции Российской Федерации, и других законов. Я обозначу только пару моментов.

Во-первых, ничего не сказано об итоговом документе субъекта общественного контроля, форме этого итогового документа. Субъект общественного контроля провел проверку, составил определенный документ, который не прописан в законе, нет процессуальной формы документа, и это уже нарушение с точки зрения, по моему мнению, законодательной практики.

Дальше. Пункт 5 статьи 18 — срок общественной проверки 30 дней. При этом, давайте вспомним закон, который обязывает государственных чиновников и должностных лиц отвечать на запросы граждан организаций в течение тех же 30 дней.

Получается, что орган общественного контроля обратился, 30 дней прошло, проверка закончилась по срокам, а орган еще не ответил нам на тот вопрос, который мы поставили. Поэтому, мне кажется, ограничивать общественный контроль тридцатью днями неправильно.

И еще один момент. Общественный контроль должен быть наделен правом обращаться в суд и в правоохранительные органы в интересах неопределенного круга лиц, потому что, если не реагируют государственные должностные лица, чиновники и так далее, как защитить права защищаемого субъекта? Только через обращения в судебные и иные инстанции.

И, безусловно, очень важно, что общественный контроль осуществлен, документ направлен в соответствующий орган. Этот орган, должностное лицо, муниципальный орган, что он делает? Он пишет отписку, как он пишет отписки всем гражданам и организациям на полстраницы. Фактически общественный контроль проведен, работа сделана. В государственный орган или муниципальный мы обратились. Ответ есть, а ответ не по существу. И что нам делать с этим ответом, как реализовать права людей и органов, которые мы защищаем? Поэтому в данной ситуации у должностных лиц, государственных чиновников, государственных и муниципальных организаций должна быть обязанность мотивированного развернутого ответа со ссылками и обоснованиями тех обстоятельств, которые указаны в запросах по общественному контролю. Нет этого в законе. Право есть. Господа, право есть, а обязанности ответа нет, и ответственности должностных лиц также нет.

**Председательствующий.** Слово еще просила Инна Жоголева, проект «Общественная наблюдательная комиссия».

**Жоголева И. В.** Спасибо за предоставленное слово. Хотела бы поблагодарить Государственную Думу, Ярослава Евгеньевича, Антона Владимировича Цветкова и Владимира Осечкина за создание Совета по развитию общественного контроля, который осуществляет свою деятельность уже более года, и результаты деятельности которого значимы и имеют большое общественное значение.

Поскольку регламент ограничен, я хочу акцентировать внимание на двух моментах. Я руковожу проектом Общественной наблюдательной комиссии России. Этот интернет-портал создан именно для наблюдательной комиссии. Однако этим порталом наши общественные наблюдатели не пользуются. Считаю, что основным принципом работы

общественных наблюдательных комиссий, одним из основных принципов, должны быть прозрачность и открытость. Что мы имеем сейчас. Фактически больше 50 процентов общественных наблюдательных комиссий закрыты для общества, закрыты для общественности. Мы не знаем, что в них происходит, как происходит контроль, и каковы результаты этого контроля. Более того, те отчеты, которые публикуются, — это фактически профанация, в них нет реального отражения действительности. В связи с этим, помимо открытости и прозрачности, считаю, что самым необходимым должна быть ответственность общественных наблюдателей за бездействие и за профанацию своей деятельности, это должно быть прописано и сделано.

**Председательствующий.** Последнее выступление. Наталья Юрьевна Чернышева, эксперт постоянной комиссии при СПЧ.

**Чернышева Н. Ю.** Спасибо большое. Я, помимо этого, еще возглавляю организацию народного контроля, которая работает уже 4 года, и очень жаль, что критические выступления практиков у нас остались на самый конец.

Для меня этот закон — это смысл жизни, и я за него буду бороться, чтобы он был принят в таком виде, в каком он нам нужен. Потому что в настоящее время мы работаем по закону 8-ФЗ об обеспечении доступа к информации о деятельности госорганов. В том виде, в каком сейчас принимается закон об общественном контроле, об основах общественного контроля, нам жизнь не облегчает совсем. Во-первых, две главные поправки, которые я хочу внести, — это в субъекты обязательно добавить некоммерческие организации, чтобы живая струна не пропала, иначе в нынешней конфигурации мои организации нужно будет просто закрыть либо уйти под Общественные палаты или общественные советы, что мы делать, конечно, не хотим.

И вторая поправка, очень важная, — это добавить статью «объекты общественного контроля», потому что она вообще куда-то исчезла, ее, по-видимому, впопыхах, в спешке вообще забыли добавить. Первым пунктом должны стоять органы государственной власти и местного самоуправления. Второй пункт, и он у нас был в рабочей группе при СПЧ, это любые коммерческие и некоммерческие организации в той части своей деятельности, где они используют бюджетные деньги. Вот мы занимаемся финансовым контролем, и нам это положение нужно обязательно как воздух. Спасибо большое.

**Председательствующий.** Наталья Юрьевна, спасибо, замечание принимается. Мы с Михаилом Александровичем переговорили, вас будут рекомендовать для включения в рабочую группу, поэтому вся ваша практика, она бесследно не пройдет. А что касается заключительного выступления, вы знаете, запоминается то, что говорят в конце.

Все, уважаемые коллеги, мы сегодня достаточно подробно, эмоционально и глубоко обсудили существующую проблему и наметили, как будем двигаться. Мы видим, что проблемы интересуют не только Москву и она не ограничена рамками МКАДа или Садового кольца. Представительство большое субъектов Российской Федерации. Еще раз подчеркиваю, мы всех приглашаем к сотрудничеству. Если будут замечания, предложения — пожалуйста, в письменном виде направляйте нам, в адрес комитета.

Всех благодарим за то, что сегодня приняли участие в слушаниях. Особая благодарность тем, кто досидел здесь до конца. Я понимаю, что это нелегко: сидеть, слушать, анализировать. Всем спасибо, до новых встреч. Мы открыты к диалогу. До свидания. *(Аплодисменты.)*

**Гражданское общество, государство, бизнес:  
проблемы достижения эффективного взаимодействия.  
Тезисы доклада.**

**Вступление.** В последнее время ведутся оживленные дискуссии о взаимодействии институтов государственной власти, бизнеса и гражданского общества. Отношение трех субъектов можно представить в виде модели треугольника, вершины которого, государство — бизнес — гражданское общество, являются в разной степени консолидированными. Их интересы по-разному сформулированы и артикулированы. Можно ли сегодня говорить об эффективном сотрудничестве субъектов вершин треугольника «государство — бизнес — гражданское общество»? Какие формы сотрудничества этих субъектов существуют и могут ли они существовать в принципе? Безусловно, сотрудничество существует, существуют отношения между сторонами, но являются ли они эффективными? Полагаю, что нет. В начале дадим определения субъектам этого треугольника.

**Государство.** Государство будем рассматривать в узком смысле. Государство — это система учреждений, обладающих публичными властными полномочиями. Иначе говоря, государство — это определенным образом организованная структура, наделенная публичной властью.

**Бизнес** — инициативная экономическая деятельность, осуществляемая за счет собственных или заемных средств на свой риск и под свою ответственность в целях получения прибыли и развития собственного дела.

**Гражданское общество** — это общество с развитыми экономическими, культурными, правовыми и политическими отношениями, независимое от государства, но взаимодействующее с ним, общество граждан высокого социального, политического, культурного и морального статуса, создающих совместно с государством развитые правовые отношения.

В докладе представлены результаты анализа отношений в этом треугольнике как фактора государственного развития и решения социальных, политических, экономических проблем.

Российская Федерация представляет собой молодое, развивающееся государство. В то же время, социальные институты, ставящие перед собой амбициозные задачи модернизации и инновационного развития в нашей стране, еще несовершенны и не имеют достаточных ресурсов и опыта. Из этого следуют и основные характеристики существующих отношений: неустойчивые, трансформирующиеся, нежелательные, насильственно-принудительные, возникающие в зависимости от ситуации. Опираясь на эти основные характеристики, проведем анализ существующих отношений, выявим эффективные механизмы взаимодействия институтов государственной власти, бизнеса и гражданского общества.

### **Анализ связей «гражданское общество, государство, бизнес»**

Российская Федерация на данном этапе исторического развития, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, представляет собой демократическое правовое социальное государство, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и гражданина, соблюдение прав и свобод, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

В модели треугольника «гражданское общество — государство — бизнес» существуют два вида связей: односторонняя связь и двусторонняя связь. Каждый из элементов модели «государство — бизнес — гражданское общество» обладает жизненно важными интересами, без которых невозможно их существование и развития. Для гражданского общества — это совокупность потребностей, удовлетворение которых обеспечивает его существование и возможность гармоничного развития всех сфер общественной жизни. Для государства — это совокупность потребностей, удовлетворение которых обеспечивает его существование, функционирование и устойчивое развитие. Для бизнеса — совокупность потреблений, обеспечивающих получение прибыли. Элементы «государство — бизнес — гражданское общество» не могут развиваться друг без друга. Потребности и интересы порождают отношения, возникающие между рассматриваемыми субъектами. Интересы формулируются следующим образом.

**Интересы общества:** создание правового и социального государства, формирование органов государственной власти; достижение и поддержание общественного согласия; духовное развитие общества, развитие институтов гражданского общества и гражданского самосознания; формирование политической культуры населения; противодействие коррупции; повышение социально-политической активности населения; охрана и улучшение экологической среды.

**Интересы государства:** защита конституционного строя; обеспечение суверенитета и территориальной целостности; развитие политической системы; военная безопасность; социально — экономическая, экологическая и международная безопасность; повышение качества жизни населения; формирование экономики, конкурентоспособной на внутренних и внешних рынках; обеспечение информационной безопасности; противодействие коррупции и наркобизнесу и другим противоправным явлениям; развитие науки, образования, здравоохранения, культуры, спорта, туризма; обеспечение баланса интересов личности, общества, бизнеса и государства и др.

**Интересы бизнеса:** получение максимальной прибыли; лоббирование и активное участие в формировании властных структур; снижение административных барьеров; противодействие угрозе переделу

собственности, рейдерству и банкротству; стабильное долговременное развитие, гарантирование инвестиций; низкие налоговые ставки; уход от налогов; экономическая свобода; платежеспособный спрос населения; высокопрофессиональные кадры; приватизация государственных и муниципальных предприятий по заниженной относительно рыночной стоимости; существование комфортного инвестиционного климата; защита инноваций. В контексте выявленных интересов проведем анализ существующих связей.

### **Власть и бизнес**

Под взаимодействием бизнеса и власти подразумевается система партнерства органов государственной власти и местного самоуправления, бизнес-структур в экономическом развитии государства, в регулировании социально-экономических проблем, в получении прибыли, в увеличении ВВП страны и благосостояния населения.

Односторонняя связь «государство — бизнес». Казна государства пополняется за счет налогообложения. Налогообложение — это закрепленная действующим законодательством процедура установления, взимания и уплаты налогов и сборов, включающая в себя определение видов, величин и ставок налоговых платежей, порядок их уплаты различными субъектами. Государство заинтересовано в бизнесе и его развитии с точки зрения пополнения бюджетов разного уровня. Государство ориентируется на бизнес, возлагая на него определенную социальную нагрузку. Бизнес — это и рабочие места, и продукция, и услуги, которые востребованы населением. Поэтому государство вырабатывает предложения для создания эффективных механизмов повышения конкурентоспособности экономики и развитию предпринимательства в Российской Федерации. Государство проводит экспертную оценку и подготовку предложений по модернизации промышленности и повышению конкурентоспособности на основе внедрения новых технологий, а также регулирует вопросы импорта, экспорта и т. д. Это односторонняя связь, сопряженная с определенным набором проблем.

**Проблемы:** коррупция (желание обогащаться за счет работы «серых схем» и сговоров); поддержка на государственном уровне аффилированных структур; чрезмерные проверки, проводимые с целью получения определенных выгод; несовершенное законодательное регулирование и т. д.

**Односторонняя связь «бизнес — государство».** Бизнес-сообщество заинтересовано в том, чтобы его интересы лоббировались на государственном, региональном и муниципальном уровнях. Лоббизм является связующим звеном между государством и бизнесом. Бизнес заинтересован в снижении налоговой нагрузки, в расширении рынков сбыта, в защите конкуренции и защите от коррупции и криминала. Бизнес

в сегодняшней системе вынужденно заинтересован в том, чтобы существовало покровительство, которое позволяло бы полноценно выполнять бизнес — сообществу свои функции и т. д.

**Проблемы:** постоянный рост уровня коррупции, позволяющий определенным бизнес-структурам иметь конкурентное преимущество, что ударяет по интересам других бизнес-структур и потребителей; лоббирование государством бизнес-интересов в ущерб здоровью нации (поддержка алкогольных компаний, табачные компании и др.); бизнес «давит» на государство для получения возможности вывозить ресурсы за рубеж, что препятствует развитию внутренней обрабатывающей промышленности.

**Двухсторонняя связь «государство — бизнес».** Двухсторонняя связь «государство — бизнес» демонстрирует существующий диалог на основе взаимной выгоды. Существующее государственно-частное партнерство представляет из себя совокупность форм среднесрочного и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях. Государство заинтересовано в производстве новой качественной продукции. Это приводило бы к увеличению ВВП, поступлению дополнительных средств в бюджеты разных уровней, появлению новых рабочих мест. Одновременно с этим, бизнес заинтересован в существовании эффективных налоговых ставок и прозрачной системы налогообложения. Бизнес и государство заинтересованы в существовании системы подготовки квалифицированных кадров и в естественном взаимодополнении наработанными компетенциями. Государство заинтересовано в приобретении продукции предприятий-монополистов, а бизнес в свою очередь заинтересован в производстве качественной продукции и в ее сбыте государству, как единому заказчику (РЖД, оборонные предприятия, «Газпром») и т. д.

**Проблемы:** отсутствие политической воли для укрепления двухстороннего взаимодействия; халатное отношение к своим обязанностям со стороны чиновников, приводящее к тому, что те процессы, которые являются «взаимноинтересными», не развиваются; отдельные бизнес-структуры идут по пути наименьшего сопротивления и решают вопросы коррупционным путем для максимального получения прибыли, что деструктивно воздействует на развитие отношений.

### **Бизнес и гражданское общество**

Односторонняя связь «бизнес — гражданское общество». Бизнес через использование материальных ресурсов влияет на институты гражданского общества. Наиболее распространенные формы: спонсорство и реклама. Спонсорство — это форма продвижения интересов коммерческой организации через поддержку социально значимых инициатив или мероприятий. Это добровольная материальная, финансовая, организационная

и другая поддержка физическими и юридическими лицами других лиц и мероприятий, включая их страхование и другие гарантии, с целью популяризации исключительно своего имени (наименования), своего товарного знака. Реклама — это информация о потребительских свойствах товаров и различных видах услуг с целью их реализации, создания спроса на них, а также распространение сведений о лице, организации с целью создания им популярности. Бизнес насыщает рынок товарами и услугами и т.д. Отдельные члены НКО или НКО в целом могут, например, заявлять о поддержке того или иного товаропроизводителя, или вести борьбу с другим производителем, исходя из имеющейся информации о вреде соответствующего товара. НКО могут использоваться бизнес-структурами для сокрытия негативных последствий потреблений товаров и услуг прежде всего через пропаганду и формирование общественного мнения.

**Проблемы:** из-за непорядочности отдельных некоммерческих организаций бизнес осторожно относится к вопросам их финансирования и поддержки; бизнес-структуры финансируют некоммерческие организации для проведения определенных мероприятий, например, спортивных, а эти организации в свою очередь рекламируют алкогольную и табачную продукцию этих бизнес-структур, что в целом ударяет по здоровью нации; коммерческие структуры используют НКО для отмывания денежных средств; коммерческие структуры через НКО влияют на принятие решений органами власти и МСУ в своих интересах, создают необходимый имидж в глазах общественности.

**Односторонняя связь гражданское «общество — бизнес».** Воздействие гражданского общества на бизнес проявляется в следующем: для защиты прав потребителей, защиты экологической среды, а также регулирования спроса на товары и услуги, которые представляются вредными и опасными (например, продукция «фаст-фуд»), достижения прозрачности в формировании тарифов и итоговых цен.

**Проблемы:** НКО в своей деятельности используют методы, выходящие за рамки правового поля, например, деятельность Гринпис, организации «СтопХам»; есть случаи, когда деятельность НКО носит исключительно провокационный и заказной характер для создания информационного повода или формирования негативного имиджа в глазах общества; желание НКО получить легкие деньги и их «освоить».

**Двухсторонняя связь «бизнес — гражданское общество».** Эта связь — это диалог между бизнесом и потребителями продукции. Социально-ответственные отношения, то есть существование гражданского общества позволяет бизнесу развиваться, расширять рынки сбыта, получать дополнительных клиентов, повышать уровень рентабельности и при этом удовлетворять потребности общества. Например, страховые компании предлагают свои страховые услуги и вместе с некоммерческими

организациями вырабатывают взаимовыгодные решения актуальных вопросов, возникающих на практике, и критерии оценки ущерба по ОСАГО. Потребители в свою очередь чувствуют общественную защиту, улучшение качества предлагаемых услуг, возможность влиять на принятие решений, а страховой бизнес имеет возможность получать объективную информацию и знать, что тревожит потребителя.

**Проблемы:** бизнес желает иметь «карманные» НКО или представителей некоммерческих организаций и использовать их в своих целях, а некоммерческие организации, имея определенную заинтересованность, конвертируют свой ресурс; бизнес использует некоммерческие организации для ведения нечестной конкуренции для борьбы с другими коммерческими структурами, с органами государственной власти и органами местного самоуправления; воздействие бизнеса на институты гражданского общества с целью подавления их активной деятельности.

### **Гражданское общество и государство**

Односторонняя связь «гражданское общество — государство». Гражданское общество воздействует на органы государственной власти через общественный контроль, то есть через деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за действиями органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Общественный контроль осуществляется также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых актов и принимаемых решений. Общественная реакция — любая реакция, которая появляется в отношении тех или иных действий, исходящих от государства (митинги, пикеты, шествия, акции, референдум, выборы).

Гражданское общество оказывает воздействие на правотворческую деятельность органов государства, на принимаемые решения, посредством участия в различных комиссиях, рабочих группах, контактах с чиновниками и депутатами разных уровней. Гражданское общество воздействует на государство посредством проведения различных информационных и общественно-политических кампаний путем сбора подписей под обращениями, проведением митингов, пикетов, шествий, референдумов.

**Проблемы:** правовая база для общественного контроля находится в стадии формирования и развития, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» был принят только в 2014 году. Его принятие потребует внесения изменений в большое число законов и подзаконных актов. В систему институтов общественного контроля (общественные комиссии, палаты, советы) входят люди,

приближенные к власти или бывшие госслужащие, что приводит к неэффективной работе данных структур; атрибуты НКО используются отдельными личностями в корыстных интересах или в имиджевых интересах.

***Односторонняя связь «государство — гражданское общество».***

Государство заинтересовано в формировании не хаотичного, а структурируемого общества посредством создания институтов, формирования правовой основы, финансирования, провозглашения и закрепления прав и свобод человека. От имени общества государство представляет публичные интересы всех членов общества, предоставляет необходимую защиту гражданскому обществу, выполняет другие публично значимые функции в отношении НКО, определяет порядок финансовой поддержки НКО, «негласно» поддерживает одних НКО с целью создания более «комфортной лояльной государству среды».

***Проблемы:*** институты гражданского общества, находящиеся в оппозиции к власти, испытывают незащищенность со стороны государства; неравномерное финансирование (фаворитизм) НКО со стороны государства; «разноудаленность» государства и политпартий и религиозных организаций; государство не всегда слышит голос институтов гражданского общества, что приводит к дестабилизации ситуации.

***Двухсторонняя связь «гражданское общество — государство».*** Данное взаимодействие представлено в форме государственно-общественного диалога. При наличии такого диалога существует и порядок, и стабильность в обществе. «Майдан» и его последствия на Украине являются примером отсутствия общественного диалога. Пример действительного государственно-общественного диалога — работа парламентской оппозиции в Государственной Думе (ЛДПР, КПРФ). Звучит критика, звучат предложения, проходят встречи, широкие дискуссии, публичные обсуждения и вырабатываются приемлемые решения. Некоторые из них находят свою практическую реализацию в ходе устоявшегося конструктивного диалога. Государственно-церковный диалог способствует укреплению духовных скреп.

***Проблемы:*** появление новых партий, религиозных организаций и других общественных объединений приводит к злоупотреблениям, попыткам дестабилизации политической обстановки, размыванию электорального поля. Такие действия приводят к падению доверия в обществе к государственным институтам, к появлению коррупционных схем, зарождению нового инструмента политической и геополитической борьбы; очень часто отсутствует коммуникативное пространство: НКО и чиновники говорят на разных языках; существуют стереотипы притязаний у каждой из сторон.

## **Выводы и заключение**

Проиллюстрировав сложившиеся отношения, возникает традиционный русский вопрос: что делать? Менять полностью или совершенствовать систему? Мое мнение — нужно не бояться брать пример с более развитых и успешных стран, изучать их эффективное сотрудничество и на основе этого выстраивать отношения в России. Речь не идет о копировании, а говорится о заимствовании и выстраивании взаимоотношений с опорой на ошибки других. Почему бы не взять то, что хорошо? Зачем рисковать и экспериментировать?!

Для развития социально ответственных отношений государства и бизнеса в первую очередь нужно определить, где лежат зоны ответственности каждой из сторон, в чем заключается сама ответственность и как действовать в тех областях, где интересы сторон пересекаются. Указанные сектора являются вершинами равностороннего треугольника. Все вершины равнозначны и взаимозаинтересованы в развитии.

Если государство начинает давить на бизнес (посредством налогообложения, ограничения рынка сбыта и т. д.), то коммерческие структуры начинают действовать через некоммерческие организации. НКО в свою очередь начинают воздействовать на общественное мнение через проведение мероприятий, в том числе сопровождающиеся критикой власти, что может привести к дестабилизации. В результате под удар ставятся чиновники, представители власти. Вывод: власть должна быть заинтересована (хотя бы из инстинкта самосохранения) в стабильности, спокойствии и в нормальной работе бизнеса.

Если бизнес не социально ориентирован, коррумпирован, аффилирован с чиновниками, ведет нечестную конкурентную деятельность, то это приводит к недовольству со стороны гражданского общества. НКО начинают влиять на органы госвласти и МСУ с целью наведения порядка и принятия мер в отношении коммерческих структур. В этой связи, ответственные чиновники предпринимают меры воздействия на бизнес: повышение налогов, проверки, замораживание цен, отзыв лицензий и т. д. Вывод: бизнес заинтересован в том, чтобы гражданское общество было спокойным и удовлетворенным, а у чиновников не было дополнительных поводов для реакций.

Если некоммерческие организации занимаются противоправной деятельностью, просто зарабатывают деньги, вмешиваются в нечестную политическую игру, то это приводит к снижению уровня доверия, к более пристальному контролю, к ликвидации льгот со стороны государства и к отсутствию финансирования со стороны коммерческих структур. Вывод: НКО заинтересованы в доверии со стороны бизнеса и государства, в снижении уровня контроля их деятельности. Чем эффективнее коммерческие структуры и более развит некоммерческий

сектор, тем тверже власть в государстве. Чем честнее и социально ориентированнее бизнес, тем меньше недовольства со стороны некоммерческого сектора и государства. С повышением уровня общественного контроля эффективней реализуются функции государства и создаются наиболее комфортные условия для развития бизнеса.

Для создания целостной, сбалансированной, функционирующей системы, состоящей из трех звеньев «государство — бизнес — гражданское общество», необходимо: сломать существующие стереотипы; проявить политическую волю; снизить уровень коррупции; совершенствовать правовую систему; повышать уровень доверия к судебной системе; повышать статус и уровень защиты некоммерческих организаций; развивать всесторонний общественный контроль; определить мобилирующий фактор.

Указанное можно и нужно сделать. К сожалению, стереотипы прошлого стопорят развитие существующих связей. Исковерканное представление о поведении должностных лиц, о ведении коммерческих дел, об общественной работе приводит к уродованию государственной модели. Без появления свежей энергии, мыслей, желаний изменить ситуацию — эффективности не достичь. Нужна перезагрузка! Перезагрузка отношений! Перезагрузка связей, где-то реставрация, где-то полная ликвидация и изменение. Указанный набор мер — необходим. Но, не сломав стереотипы, не имея политической воли ответственных должностных лиц от Президента России до главы МСУ, остальные предложенные меры останутся в теории. Надо разрушить монополию на власть. Это даст возможность появлению новых лиц в государственном управлении. С новыми силами и идеями. Мы не наведем порядок в ЖКХ, пока сотрудники этой сферы работают во время выборной кампании на нужного кандидата или партию, зная о нарушениях и злоупотреблениях. На их нарушения впоследствии закрываются глаза — «рука руку моет»! Как побороть коррупцию в судебной системе, когда суды выносят решения по избирательным делам в конъюнктурных интересах!? Эту дискуссию можно продолжать, вырабатывая новые предложения, но объективно без общественной перезагрузки, когда все будут чувствовать взаимную выгоду и перспективы (а не сиюминутную личную), эффективно развить связи не получится.

Поступательное развитие России подразумевает непрерывное взаимодействие между тремя составляющими: власти, общества, бизнеса. Однако анализ показывает, что в силу выявленных проблем существующий диалог неэффективен, а значит — требуется его корректировка. Проблема состоит в том, что эти три составляющие треугольника не «слышат» друг друга, отдавая предпочтение директивным методам коммуникации. Во всех рассмотренных взаимоотношениях власть играет наиболее активную и инициативную роль, обладая возможностью как устанавливать формат общения, так и контролировать его. Бизнес

занимает более пассивное положение, но имеет возможности для взаимодействия с властью по своей инициативе и каналы для этого.

С чем связаны основные проблемы взаимодействия для каждой из сторон? Власть с обществом находится в патерналистских отношениях. Бизнес, с одной стороны, наиболее самостоятелен и самодостаточен, с другой — очень зависим от власти. Отношения с обществом для бизнеса либо повинность, накладываемая властью, либо прихоть и форма самовыражения, но никак не партнерство. Общество разобщено и не доверяет ни власти, ни бизнесу, ни своим собственным представителям. Оно менее всего структурировано и мало приспособлено к немассовым формам взаимодействия. Несамостоятельность общества и привычка к патернализму со стороны власти подталкивает общество апеллировать к власти для решения как собственных проблем, так и проблем во взаимоотношениях с бизнесом. Нельзя сказать, что власть не извлекает никаких уроков из своих ошибок. Иногда она пытается устранить причины, их вызвавшие, чтобы избежать повторения в будущем, чаще — чтобы просто минимизировать негативные для себя последствия.

Отмеченные недостатки свидетельствуют о настоятельной необходимости повышать эффективность сотрудничества органов власти и институтов гражданского общества, всемерно поддерживать некоммерческие организации, содействующие решению многих насущных задач. Власть должна не только слышать, но и учитывать их мнения при подготовке социально значимых решений. Существующие сегодня связи треугольника «государство — бизнес — гражданское общество» развиваются. Как показывает практика, они гибкие, слабые, требуют совершенства. Международный опыт и наработки в Российской Федерации позволяют принять необходимые меры для того, чтобы укрепить, улучшить, развить существующие связи. В развитии этих связей заинтересованы все, и государство, и бизнес, и гражданское общество.

Пора сломать стереотип, что органы государственной власти имеют приоритетное значение, что все для чиновника! Это не так! Проведенный анализ показал наличие взаимозависимости и заинтересованности элементов системы. Будут полноценно функционировать все элементы — система вся будет работать. И это можно сделать! Для этого нужно время, прозрение гражданского самосознания, адаптация бизнеса, изменение стиля поведения должностных лиц. Покончить с иждивенчеством, с приспособленцами, с временщиками, а поддержать креатив, активность и инициативу и подкрепить все сильной политической волей!

*Председатель Комитета Государственной Думы  
по делам общественных объединений и религиозных организаций,  
депутат фракции ЛДПР Я. Е. Нилов*

**Комитет Государственной Думы  
по делам общественных объединений и религиозных организаций**

РЕШЕНИЕ

10 июня 2014 года

№ 68

**О составе рабочей группы по подготовке предложений к проекту  
федерального закона № 471327–6 «Об основах общественного  
контроля в Российской Федерации»,  
принятого Государственной Думой в первом чтении**

Рассмотрев предложения парламентских слушаний «Развитие общественного контроля в Российской Федерации», в соответствии со статьей 111 Регламента Государственной Думы Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций **решил:**

1. Образовать рабочую группу по подготовке предложений к проекту федерального закона № 471327–6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», принятого Государственной Думой в первом чтении.
2. Утвердить состав рабочей группы согласно приложению.

Председатель Комитета

Я. Е. Нилов

**Состав рабочей группы  
по подготовке предложений к проекту федерального закона  
№ 471327–6 «Об основах общественного контроля  
в Российской Федерации»,  
принятого Государственной Думой в первом чтении**

1. **Анохина Наталия Викторовна**, заместитель руководителя Правового департамента Аппарата Федерации Независимых Профсоюзов России (ФНПР)
2. **Антонов Илья Васильевич**, заместитель начальника правового управления, начальник отдела правовой экспертизы и нормативной работы, подполковник внутренней службы
3. **Бабушкин Андрей Владимирович**, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, руководитель постоянной комиссии по содействию ОНК и реформе пенитенциарной системы
4. **Бобров Евгений Александрович**, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, руководитель межрегиональной общественной организации «Правозащитная организация «Восход»
5. **Божков Анатолий Александрович**, председатель правления Межрегионального общественного учреждения «Объединённая общественная приёмная», сопредседатель исполнительного Комитета регионального отделения Общественного Движения «Народный контроль» по г. Москва
6. **Волошин Валерий Прокофьевич**, председатель Общероссийской общественной организации «Общественный экологический контроль России»
7. **Гефтер Валентин Михайлович**, член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, директор автономной некоммерческой организации «Институт прав человека», г. Москва
8. **Гладкова Светлана Афанасьевна**, руководитель аппарата Общественной палаты г. Москвы, начальник отдела Комитета общественных связей г. Москвы
9. **Грунюшкина София Александровна**, генеральный директор компании «Инфоэкспертиза», преподаватель МИФИ, г. Москва
10. **Дементьев Александр Николаевич**, ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по делам общественных

объединений и религиозных организаций (секретарь рабочей группы)

11. **Дискин Иосиф Евгеньевич**, председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации (заместитель председателя рабочей группы)
12. **Иванов Александр Борисович**, заместитель генерального директора Общероссийского отраслевого объединения работодателей «Союз работодателей атомной промышленности, энергетики и науки России», кандидат юридических наук
13. **Ильичева Людмила Ефимовна**, директор программ центра государственно-частного партнерства Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, эксперт Общественной палаты г. Москвы, член общественного Совета при Федеральной налоговой службе г. Москва, доктор политических наук, профессор
14. **Каннабих Мария Валерьевна**, Секретарь Общественного совета Центрального федерального округа, Секретарь Общественного совета при Министерстве юстиции Российской Федерации, председатель Президиума Общероссийской общественной организации «Совет общественных наблюдательных комиссий», председатель подкомиссии по благотворительности Общественного совета Центрального федерального округа, член Московского Городского общественного консультативного совета
15. **Коган Зиновий Львович**, раввин, Вице-президент Конгресса еврейских религиозных общин и организаций России
16. **Корягин Петр Андреевич**, исполнительный директор НП «Институт политических исследований»
17. **Кочкина Елена Викторовна**, руководитель экспертного совета АНО «Совет по вопросам управления и развития», кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения РАН
18. **Краснопевцев Александр Сергеевич**, заместитель председателя центрального совета Межрегиональной общественной организации «Северо-Западный Центр противодействия коррупции в органах государственной власти»
19. **Куликова Надежда Владимировна**, представитель Общественной палаты и представитель Экспертного совета Общественной палаты г. Москвы

20. **Маркелов Михаил Юрьевич**, депутат Государственной Думы, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций (председатель рабочей группы)
21. **Нилов Ярослав Евгеньевич**, депутат Государственной Думы, председатель Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций
22. **Околеснова Ольга Алексеевна**, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, ответственный секретарь Постоянной комиссии по законодательству об общественном контроле
23. **Осечкин Владимир Валерьевич**, создатель социальной сети «Gulagu.net», управляющий директор Фонда ЙОПОЛИС
24. **Орлова Ирина Викторовна**, член Общественной палаты г. Москвы
25. **Петров Станислав Михайлович**, заместитель директора Департамента правовой и международной деятельности Минтруда России
26. **Пученкова Инесса Георгиевна**, член Общественной палаты города Москвы
27. **Романенко Николай Петрович**, председатель центрального совета Межрегиональной общественной организации «Северо-Западный Центр противодействия коррупции в органах государственной власти»
28. **Спиридонов Андрей Алексеевич**, министр правительства Тульской области
29. **Тедеев Астамур Анатольевич**, представитель Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, доктор юридических наук, профессор
30. **Федотов Михаил Александрович**, советник Президента Российской Федерации, председатель Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, доктор юридических наук, профессор
31. **Фомина Надежда Васильевна**, помощник заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Л. И. Швецовы
32. **Фролов Александр Юрьевич**, председатель Комиссии по регламенту, этике и совершенствованию деятельности Общественной палаты г. Москвы
33. **Хананишвили Надар Лотариевич**, руководитель юридической службы Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркотикам», кандидат юридических наук

- 34. Цветков Антон Владимирович**, председатель президиума Общероссийской организации «Офицеры России»
- 35. Чернега** (игуменья Алексеевского женского монастыря Ксения), руководитель Юридической службы Московского Патриархата
- 36. Чернышова Наталья Юрьевна**, член Общественной палаты г. Москвы, представитель Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, директор АНО «Организация народного контроля»
- 37. Широков Олег Александрович**, член Общественной палаты Щелковского муниципального района Московской области, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии Московского авиационного института

### **Заключение**

Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 471327–6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

Общественной палатой Российской Федерации проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 471327–6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – законопроект).

При подготовке заключения были учтены предложения и замечания представителей общественных объединений, некоммерческих организаций, региональных общественных палат, научного и экспертного сообществ.

Предложенный законопроект направлен на создание правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия.

В законопроекте впервые предлагается закрепить правовые основы организации и осуществления общественного контроля, определяются его цели и задачи, принципы, формы, а также предусматривается регулирование правового положения субъектов общественного контроля, их основных прав и обязанностей, способов осуществления ими общественного контроля, определения и обнародования результатов общественного контроля.

Общественная палата Российской Федерации поддерживает концепцию экспертируемого законопроекта, но вместе с тем отмечает, что ряд его положений нуждается в доработке:

1. По мнению Общественной палаты Российской Федерации, необходимо законодательно закрепить защиту общественных интересов в качестве одной из целей и задач общественного контроля. В этой связи пункт 1 статьи 5 законопроекта предлагается изложить в следующей редакции: «1. Общественный контроль осуществляется в целях обеспечения и защиты общественных интересов».

2. Дополнить статью 4 законопроекта следующими пунктами:

«3. Деятельность лиц, указанных в пункте 2 настоящей статьи, по осуществлению возложенных на них публичных полномочий соответствует общественным интересам, если она нацелена на признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, иных охраняемых Конституцией Российской Федерации благ и ценностей.

4. Субъекты общественного контроля осуществляют действия в общественных интересах в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об общественном контроле».

3. Общественная палата Российской Федерации отмечает, что в законопроекте отсутствуют положения, определяющие механизм наделения полномочиями общественных контролеров, общественных инспекторов, общественных экспертов и некоммерческих организаций, осуществляющих общественный контроль в соответствии с целями и задачами своей деятельности.

Исходя из этого, предлагается пункты 3 и 4 статьи 3 законопроекта изложить в следующей редакции:

«3. Граждане участвуют в осуществлении общественного контроля в качестве общественных контролеров, общественных инспекторов и общественных экспертов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами. Процедура их аккредитации в этом статусе определяется соответствующими субъектами общественного контроля.

4. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами. Общественные объединения и иные некоммерческие организации вправе выступать организаторами общественного контроля в соответствии с профилем своей деятельности на основе процедур их аккредитации Общественной палатой Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации».

На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации считает возможным поддержать принятие проекта федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» с учетом вышеуказанных замечаний и предложений.

## Содержание

Вступительное слово .....	3
Стенограмма «круглого стола» Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций на тему «Развитие общественного контроля в Российской Федерации» .....	5
Нилов Я. Е. Гражданское общество, государство, бизнес: проблемы достижения эффективного взаимодействия. Тезисы доклада.....	62
Приложение № 1. Решение Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций № 68 от 10 июня 2014 года «О составе рабочей группы по подготовке предложений к проекту федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», принятого Государственной Думой в первом чтении .....	72
Приложение № 2. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» .....	77

Гражданское общество в России:  
вчера, сегодня, завтра

Выпуск 1

*Электронное издание*

Макет подготовлен издательством «Артишок»  
(Индивидуальный предприниматель Остапенко Геннадий Иванович)  
432000, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 32а

---

Редактор И. А. Данилова, корректор И. А. Данилова  
Вёрстка: В. Г. Ойкин

---

Подписано к выпуску 31.10.2014  
Формат А5