

**НАСТОЯЩИЙ МАТЕРИАЛ (ИНФОРМАЦИЯ) ПРОИЗВЕДЕН,
РАСПРОСТРАНЕН И (ИЛИ) НАПРАВЛЕН ИНОСТРАННЫМ АГЕНТОМ
МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПРАВООЩИТНОЙ
ОРГАНИЗАЦИЕЙ “ЧЕЛОВЕК И ЗАКОН” ЛИБО КАСАЕТСЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИНОСТРАННОГО АГЕНТА МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ
ПРАВООЩИТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ “ЧЕЛОВЕК И ЗАКОН”.**

Доклад

**“Актуальное состояние общественного контроля - одной из основных функций
гражданского общества”**

При подготовке доклада был отправлен запрос в 25 регионов всех федеральных округов России, опрошено 39 респондентов из числа представителей НКО, ОНК, имеющих отношение к общественному контролю и имеющих представление об общественном контроле. Были проанализированы итоги последних двух конкурсов президентских грантов, изучены ведомственные сайты МВД и ФСИН некоторых регионов России на предмет работы общественных советов.

В данном докладе мы будем рассматривать общественный контроль как комплекс мер, осуществляемый общественными организациями, инициативными группами и отдельными людьми с целью фиксации ситуации в отдельной области отношений человека и государства. Целью таких мер всегда является всестороннее изучение ситуации/области на предмет соблюдения прав человека агентами государства, анализ информации, формулирование предложений к органам власти и их продвижение.

Мы будем рассматривать Общественный контроль в контексте деятельности граждан и некоммерческих организаций, направленной на достижение прозрачности работы органов государственной власти и местного самоуправления, учет общественного мнения, повышение эффективности государства, усиление его ответственности перед обществом. Когда результатом является продукт, цель которого изменение (улучшение) ситуации. Системная, пусть даже небольшая работа, пусть даже в одном учреждении или направлении, имеющая выводы, аналитику, рекомендации или иные предложения к власти, каким-то образом зафиксированные, для целей данного доклада будет считаться общественным контролем. Просто правовую защиту или разовые акции или мероприятия без систематизации, аналитики, выводов и предложений мы не будем расценивать как общественный контроль в нашем изучении.

Существуют и иные контексты понимания общественного контроля. В частности, когда иные взаимодействия граждан (направление жалоб, запросов, посещение чиновников и другое) также оцениваются как общественный контроль, поскольку такие действия позволяют общественникам и активным гражданам фиксировать и оценивать открытость, добросовестность и качество работы органов власти.

В своей работе мы всегда разделяли три основных метода: общественный контроль, правовая защита и правовое просвещение. Все методы пересекаются и дополняют друг друга, однако для нас важно в данном докладе осветить общественный контроль в “чистом” виде. Дело в том, что гражданин (или человек, защищающий его права) видит ситуацию только со своей стороны, он может быть предвзят, возмущен, его права нарушены, его действия вызваны жаждой справедливости - его можно понять, но трудно ожидать от него всесторонней и объективной оценки ситуации. Даже правозащитник, который представляет его интересы, смотрит на ситуацию глазами подзащитного, что лишает его оценку объективности.

Поэтому для нас важно осветить состояние общественного контроля как самостоятельной области, отдельной от правовой помощи и от просвещения.

Правовая основа общественного контроля в России:

Конституция РФ, в которой закреплены права и свободы и право защищать их всеми не запрещенными законом способами.

Федеральный Закон “Об основах общественного контроля в РФ”, который провозглашает общественный контроль именно как контроль за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия со стороны общества. Субъектами общественного контроля могут выступать общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, иные организационные структуры общественного контроля.

Граждане Российской Федерации (далее также - граждане) вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы.

ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

В сегодняшней России разделим условно общественный контроль на два вида - подконтрольный государству общественный контроль и независимый от государства общественный контроль.

К подконтрольному государству общественному контролю относится деятельность гражданских институтов, сформированных по инициативе государства, а также мероприятия, инициированные органами власти.

Здесь же можно остановиться на проектах, реализуемых при поддержке фонда президентских грантов, но с небольшой оговоркой: проекты создаются организациями самостоятельно, без влияния государства, однако НКО в России сейчас понимают, на что можно получить средства, а на что уже нельзя, и это накладывает значительный отпечаток на темы, которые поднимают НКО в своих грантовых заявках.

Об общественном контроле Общественных Советов (ОС) при региональных министерствах образования, здравоохранения, социального развития, министерстве обороны известно очень мало. Скорее всего, эти советы не ориентированы на общественный контроль и выполняют другие функции. При этом известны практики, когда руководство ведомств приглашает общественников к посещению детских домов, больниц, интернатов. Какую функцию выполняют там общественники и чем заканчиваются такие посещения - неизвестно, как и неизвестно, выдвигают ли общественники какие-то предложения для улучшения ситуации в этих учреждениях. Декларируют общественный контроль как одну из своих задач только общественные советы при ФСИН и МВД, об этом более подробно будет описано ниже.

Одна из тенденций 2022 - 2023 года - это проведение общественными советами при территориальных органах МВД всероссийской акции "Гражданский мониторинг". По форме эта акция похожа на акцию "Гражданин и полиция", которую до ликвидации проводила [Московская Хельсинкская группа](#). В социальной сети "ВКонтакте" доступно множество постов от региональных пресс-служб МВД и членов Общественных советов при МВД с хэштегом [#ГражданскийМониторинг](#), в которых большинство отзывов - хвалебные и не поднимают никаких проблем в отделах полиции. Ни одного отчета о реализации этой кампании от членов ОС не обнаружено в информационном пространстве. Причем МВД, публикующие посты с освещением этой акции, иногда и забывают о том, что такое общественный контроль по своей сути. Например, пресс-служба МВД по Республике Марий Эл описала, как в рамках мониторинга "Гражданский контроль" отделы полиции посетил Уполномоченный по правам человека. То есть такую акцию в принципе нельзя назвать "Гражданским контролем", поскольку это контроль государственный.

Общественные советы при МВД публикуют отчеты о своей деятельности на сайтах МВД, однако в них так же не описываются никакие проблемы, не ставятся вопросы о нарушениях прав человека, не предлагаются способы их решения.

Общероссийский народный фронт, стоит отметить, в разных регионах довольно успешно мониторил плохие дороги, благоустройство территорий и проблемы ЖКХ, и достаточно резко поднимал эти вопросы публично, однако в 2022-23 году эти проблемы отошли на второй план и уступили место гуманитарной помощи в зону СВО, плетению маскировочных сетей и другим формам участия в поддержке СВО.

Региональные общественные палаты (ОП) в области общественного контроля напоминают о себе только тогда, когда нужно подтвердить прозрачность и законность выборов. В редких случаях ОП мониторят благоустройство дворов, доступность

системы здравоохранения, учреждения образования, однако их отчеты недоступны, а итоговые обсуждения таких мониторингов сводятся к перечислению посещенных учреждений и достижений органов власти.

Что касается проектов, поддержанных фондом президентских грантов, можно отметить несколько любопытных тенденций.

Во-первых, из сотен проектов, направленных по номинации “Защита прав и свобод человека и гражданина”, в том числе, “Защита прав заключенных” и “Развитие институтов гражданского общества” в 2023 году, только единицы направлены на общественный контроль органов власти или хотя бы имеют одну из таких задач. Можно отметить некоторых победителей, их проекты связаны с общественным контролем ЖКХ, социальных гарантий сирот, защитой прав потребителей, контролем питания в школах. Также есть проекты, где общественники будут контролировать соблюдение льгот и гарантий участникам СВО и доступность социальной помощи переселенцам из “новых” регионов. В номинации “Развитие институтов гражданского общества” такая область как общественный контроль вообще забыта. Институты гражданского общества не развиваются в этом направлении. НКО сейчас сосредоточены на развитие потенциала через повышение ресурсности, развитие сетей и привлечение волонтеров исключительно для благотворительной и социальной деятельности.

Даже ранее такой метод как общественный контроль был довольно редким методом работы в некоммерческом секторе, а сейчас есть четкое понимание, что НКО сознательно исключают из своей работы общественный контроль деятельности органов власти. Вот что пишет один из постоянных получателей президентских грантов: “Я учусь сейчас в школе НКО, для топовых держателей грантов ФПГ, где 90 руководителей собраний, 14 тематических групп, темы самые разные и болезненные. На этой неделе слушали стратегии их развития. Но общественным контролем там даже близко не пахнет.”

Во-вторых, важно отметить разворот фокуса общественного контроля с государства на своих сограждан, и государство играет в этом немаловажную роль. Общественные советы при МВД занимаются патрулированием дорог, проверкой водителей на трезвость, организацией безопасности в школе. Это тревожная тенденция была исследована фондом “Общественный вердикт”¹, получила название виджилантизм. Тенденция опасна в первую очередь тем, что государство передает часть полномочий гражданам.

В эпоху Z это приобретает новые формы: например, в Челябинской области рейд по поимке безбилетников проводили неизвестные люди в камуфляже и с символикой Z. Также все чаще появляются новости об активистах, которые занимаются цифровым виджилантизмом - мониторят СМИ и социальные сети в поисках “дискредитации”, “фейков”, “разжигания” и пишут доносы.

Общественный контроль, независимый от государства

¹ <https://vigilant.myverdict.org>

Фонд “Общественный вердикт” внесен в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента на территории РФ.

В последние годы независимый общественный контроль пережил серьезные метаморфозы в связи с давлением государства и преследованием правозащитников. Еще до 2021 года на всей территории России реализовывались межрегиональные проекты, посвященные общественному контролю. В частности, ежегодные акции “Суд глазами граждан”, “Гражданин и полиция”, реализуемые Московской Хельсинкской группой, наблюдение на массовых акциях Объединенной группы общественного наблюдения. Сейчас эти кампании не только не проводятся в связи с ликвидацией организаций и прекращением работы инициативных групп, но и заменяются похожими акциями, инициированными МВД и, конечно, иными по содержанию. Ценность этих кампаний была именно в том, что они обобщали, анализировали всю информацию, подсвечивали положительный опыт, с одной стороны, и выделяли проблемные моменты и предлагали решения, с другой стороны. И с рекомендациями обращались в органы власти, понемногу добиваясь взаимодействия и принятия решений с учетом мнения общественности.

В настоящее время на федеральном уровне практически нет общественных инициатив, реализующих мониторинги по общественному контролю. Можно выделить инициативу “Пациентский контроль” (<https://pereboi.ru/>), которая мониторит через форму обратной связи на своем сайте перебои с лекарствами. С одной стороны, они занимаются правовой защитой обратившихся, с другой, благодаря обращениям со всей страны, они имеют возможность формировать объективное описание ситуаций в разных регионах России, и периодически публикует отчеты и обзоры.

Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей “Голос”² хоть и находится под максимальным давлением, делает все возможное в нынешних условиях, чтобы осуществлять независимый общественный контроль за выборами, который еще более менее осуществляется в порядка 20 регионах РФ.

Большой проблемой в 2022-23 годах для межрегиональных инициатив по общественному контролю стала разрозненность НКО и инициативных групп при планировании совместных действий и объединении ресурсов. Мы не знаем, кто остался в России, кто какими ресурсами располагает, кто к каким действиям готов. Нет общих рассылок, чатов - это исходит из соображений безопасности, но это и создает огромную пропасть и препятствие к совместным инициативам общественного контроля там, где это еще возможно. Нет общих встреч, межрегиональных конференций, где мы могли бы обсудить свои успехи и планировать совместную деятельность.

Для организаций, осуществляющих общественный контроль и работающих в статусе иностранного агента, возник новый вызов - проблема продвижения результатов общественного контроля и рекомендаций. Они вынуждены маркировать свои материалы, а это значит, что органы власти уже предвзято относятся к ним и намеренно не взаимодействуют с их отправителями, несмотря на то, что информация кропотливо

² Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей “Голос” внесено в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента на территории РФ.

собрана и проанализирована, объективна и беспристрастна. СМИ и паблики в социальных сетях тоже неохотно публикуют эти материалы, боясь обвинения в сотрудничестве. В результате получается такая ситуация, что отчеты и доклады пишутся в “стол”, а те, кому они адресованы, либо не увидят их, либо проигнорируют.

Региональные инициативы реализуются правозащитными организациями и инициативными группами.

Можно назвать несколько примеров:

- контроль работы судов (“Гражданский контроль” в Санкт-Петербурге)
- контроль ЖКХ (Томская область)
- контроль доступности общественных туалетов (“Человек и Закон” Республика Марий Эл)
- контроль экологической обстановки в Рязанской области (Рязанский “Экологический Альянс”), однако здесь органы власти пытаются взять их под контроль, включая в различные советы, комиссии. Но пока им удается сохранять объективность.
- общественный контроль питания в школах (г. Йошкар-Ола), посещение школ для проверки жалоб по обращениям (Алтайский край)

Важно понимать, что в любом общественном немандатном контроле добрая воля ведомств имеет важное значение. Даже если общественники могут попасть в учреждения (в том числе, правоохранительные, судебные), исполнение рекомендаций и учет мнения общественников - критерий, не зависящий от общественников. И в этот момент независимость НКО (а тем более ее иноагентство) становятся камнем преткновения для взаимодействия с органами власти.

Ухудшение ситуации можно проследить на одном примере: еще в 2018 году Минсоцразвития Марий Эл разрешило общественникам по инициативе МОПО “Человек и Закон” посещать психоневрологические интернаты с целью общественного контроля, а уже в 2022 году ответило отказом с формулировкой “У нас есть Общественный совет, иные формы участия общественников в контроле ПНИ законом не предусмотрены”.

Отмечается наличие местных и региональных независимых инициатив по контролю за экологической обстановкой, но обычно он направлен не на работу властей, а на нарушения гражданами и бизнесом (нарушение береговой линии, фиксация несанкционированных свалок и т.п.). Таким образом, подтверждается упомянутый выше разворот к более безопасным для критики объектам общественного контроля, формируются “правила игры”, где государство не может быть объектом критики, и значит, исключается из поля зрения общественных контролеров.

Общественный контроль в местах заключения.

Общественный контроль в местах заключения ФСИН и МВД реализуется только в рамках ФЗ-76 “Об общественном контроле”. Декларативно об этих функциях

упоминают и Общественные советы, но на деле это сводится к хвалебным отчетам, как было указано выше.

До 2022 года реализовались несколько межрегиональных инициатив, где члены ОНК в партнерстве с правозащитными организациями проверяли разные области соблюдения прав человека в местах заключения. В частности, МОПО “Человек и Закон” изучали соблюдение прав на частную жизнь, доступ к суду и прав людей с инвалидностью в системе ФСИН, а “Независимая психиатрическая ассоциация” провела совместно с ОНК и НКО нескольких регионов мониторинг соблюдения прав человека в психиатрических больницах. В 2023 году таких межрегиональных инициатив не реализуется.

Институт ОНК переживает сейчас небывалый кризис, ситуация становится хуже день ото дня. Правозащитников в первоначальном смысле этого слова в ОНК практически не осталось. С каждым созывом ОНК регионов наполняются все более и более далекими от понимания прав человека людьми и все более и более зависимыми от органов власти.

Это приводит к резкому снижению компетенций членов ОНК (поскольку в регионах уже некому даже передавать опыт: правозащитники ушли из ОНК несколько созывов назад, а новые члены так и не научились работать), поэтому работу в ОНК ведут общественники с нулевыми знаниями, хуже того, они поддаются на объяснения сотрудников ФСИН и МВД о том, как правильно осуществлять общественный контроль. В результате, при минимальном изменении ФЗ-76 (за 15 лет существования закон практически не сузил полномочия членов ОНК) произошло резкое падение уровня компетенций и, как следствие, качества общественного контроля как такового. Можно выделить несколько критических моментов снижения эффективности общественного контроля:

- 1) Снижение уровня защищенности прав человека в местах заключения и минимизация превентивной работы - предупреждения нарушений вследствие отсутствия системной работы;
- 2) Снижение уровня критичности по отношению к сотрудникам проверяемых ведомств;
- 3) Недоверие к институту ОНК заключенных, их родственников и близких;
- 4) Снижение авторитета членов ОНК среди сотрудников органов власти, которые видят их некомпетентность, особенно в сравнении с предыдущими составами;
- 5) Непонимание роли и миссии членов ОНК приводит к искаженному пониманию членами ОНК своих функций. Во многих регионах отмечается, что ОНК взяли на себя функцию благотворительной помощи, передают в колонии и СИЗО технику, проводят просветительские мероприятия неправового характера.

Как пример, Региональное духовное управление мусульман в Пермском крае получило президентский грант на следующие цели:

“Проект реализует ряд инновационных и уникальных задач, ранее не входящих в повестку ОНК ни одного из регионов РФ:

- лекции для сотрудников исправительных колоний в целях противодействия экстремистско-террористическим проявлениям в пенитенциарной системе;

- лекции для осужденных в целях профилактики распространения идеологии криминальной субкультуры;
- подготовка ОНК Пермского края к участию в реализации механизмов пробации”.

При этом, в ОНК до сих пор есть люди (их мало, но они есть), которые понимают ценности прав человека и готовы работать в этом направлении, однако есть и риски их взаимодействия с правозащитными организациями, включенными в реестр иноагентов - их могут признать аффилированными. Для многих это становится барьером во взаимодействии.

Подводя итог, отметим, что институт общественного контроля в России находится на этапе кризиса. Пространство независимого общественного контроля сужается - как за счет маргинализации правозащитных организаций со стороны государства (признание иноагентами, запрет взаимодействия), так и за счет сознательного отказа других организаций от функции общественного контроля. Эта функция постепенно свелась до минимума и даже те организации и институты, которые могли бы заниматься системным общественным контролем (в том, числе, за счет государственной поддержки), выбирают более некритические формы взаимодействия с органами власти.