

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ НАД РОССИЙСКИМИ СПЕЦСЛУЖБАМИ: НЕОБХОДИМОСТЬ И ПРЕДПОСЫЛКИ

Р. Шульга

*Московский государственный институт международных отношений
(университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации,
г. Москва, пр. Вернадского, 76, e-mail: ruslan.shulga@gmail.com*

В тоталитарных странах спонтанная политическая активность гражданского общества носит маргинальный характер и, в целом, стагнирует, а конституции являются не более чем декоративной правовой оболочкой порядка. Ведь тоталитаризм структурно близок порядку и основывается на презумпции единственной правды в политике, прилагаемой обычно ко всем областям жизни [39, р. 2].

Принятая на референдуме 12 декабря 1993 года в результате конституционной революции Конституция РФ представляет собой документ нового социального выбора российского общества в пользу демократии, либеральных ценностей и прав человека. Главной целью Конституции РФ было установление нового властного механизма, значительно усилившего президентскую власть, и в целом, исполнительную ветвь. Но в сфере взаимодействия государства и гражданского общества конституционные положения вполне чётко определили важнейшие демократические принципы. В Конституции РФ предусмотрено политическое многообразие и многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, свобода массовой информации, запрет на цензуру, свобода собраний, право на объединение, включая право создавать профсоюзы для защиты своих интересов, свобода деятельности общественных объединений, право на свободу мирных собраний [13].

Подвергшаяся за последние 15 лет существенному пересмотру Конституция РФ (без своего формального изменения) изменили её смысл и назначение — произошёл переход от договорного федерализма к конституционному; создано новое административно-территориальное деление; изменён статус субъектов Федерации; пересмотрен порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания; введён не предусмотренный Конституцией новый орган — Государственный совет; судебная власть, органы прокуратуры и внутренних дел подверглись радикальному реформированию; расширены полномочия Президента; изменён статус политических партий и неправительственных организаций, средств

массовой информации (далее — СМИ); резко изменена избирательная система [15].

По существу все изменения, принятые за последние годы, ориентированы на ограничение народного волеизъявления и субъектности общества, что противоречит духу и букве Конституции. Действующая власть постоянно нарушает конституционные нормы, уводя практику в сферу неформальных правил.

В России за последние годы сформировался сверхкоррупцированный капитализм, превратившийся в механизм обогащения высокопоставленных чиновников и их друзей, управляемый непубличными, но влиятельными кланами, без одобрения которых ни одно серьёзное экономическое или политическое решение не может быть принято или реализовано. В недрах этих кланов сосредоточилась вся административная, финансовая и законодательная власть, а также юридические механизмы, что позволяет формировать нужный им правовой режим [8, с. 4]. Сложилось своеобразное параллельное псевдогосударство с фактически «параллельной» конституцией.

Современная ситуация в России характеризуется противоречием между юридически закреплёнными конституционными нормами и политической реальностью. Такую ситуацию можно обозначить как существование мнимого конституционализма, где конституционные нормы вообще не действуют на практике. Теоретически Конституция закрепила новые принципы легитимности и авторитарный институт правления.

Созданный авторитарный режим принял институциональные формы демократии, включающий регулярное голосование, а не демократические выборы, подконтрольные власти СМИ, видимость наличия оппозиционных партий в парламенте, формальное провозглашение в Конституции примата прав человека и приверженности идеям правового государства. Власти удаётся манипулировать политическим процессом и политической свободой в той степени, когда власти ничего угрожать не будет.

Существующая реальность показывает, как за годы правления нынешнего Президента РФ, парадигма мнимой безопасности вытеснила заложенную в Конституцию идею о высшей ценности человека, его прав и свобод; когда у власти находятся бывшие и действующие сотрудники спецслужб, а принимаемое «охранительное» законодательство является свидетельством того, что Россия взяла курс на приближение к Северной Корее в целях осуществления тотального контроля государства за гражданами [22]. В этой связи в существующих условиях особое значе-

ние приобретает необходимость осуществления гражданского контроля над властными органами. Способность граждан получать информацию и контролировать своё правительство является ключевым элементом и гарантом демократии. Такой контроль может быть действенным только при наличии прозрачных законодательных механизмов.

Общественный (или гражданский) контроль¹, основывающийся на конституционных принципах непосредственного осуществления народом своей власти и свободы деятельности общественных объединений, призван обеспечить прозрачность всех уровней и институтов публичной власти, повысить эффективность работы государственных и муниципальных органов, противостоять злоупотреблениям, коррупции и произволу и тем самым служить гармонизации отношений между гражданским обществом и государством.

Как отмечает С. А. Пашин, говоря о гражданском контроле деятельности правоохранительных органов, «гражданский контроль ... выступает, с одной стороны, важным профилактическим средством, ограждающим общество от произвола государства, а с другой стороны, служит символом зависимости этого последнего от суверенной воли народа» [17, с. 66-70; 18, с. 212].

Эффективность контроля напрямую связана с независимостью контролирующих органов, то есть такого их правового статуса, который позволяет им устранять недостатки и отступления от закона в полном объёме [3, с. 63]. В этой связи действенный контроль возможен только при наличии эффективно действующих независимых от государства институтов. Гражданский контроль — это добровольная деятельность граждан и институтов гражданского общества. При этом условием функционирования гражданского контроля является демократичность и открытость органов власти, зрелость гражданского общества, созданные в обществе условия для получения доступа к информации о работе органов власти, независимость СМИ [1, с. 6-8].

Первой попыткой институционализации гражданского контроля и реального участия в его проведении представителей правозащитных организаций стало принятие Федерального закона РФ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [4; 27].

¹ В настоящей статье термины «общественный» и «гражданский» используются как равноценные.

Однако несмотря на то, что Федеральный закон действует почти десять лет ситуация с соблюдением прав человека в местах лишения свободы кардинальным образом не изменилась (до сих пор не соблюдаются международные нормы по жилой площади на одного заключённого; продолжают умирать осуждённые и лица, находящиеся в следственных изоляторах из-за неоказания медицинской помощи; не прекращаются пытки; лица, находящиеся в местах лишения свободы, лишены возможности обратиться с жалобами в судебные органы).

Возможность проведения гражданского контроля также предусматривается в избирательном законодательстве и законодательстве об охране окружающей среды [28] (ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), однако не с достаточной полнотой. Специфика контроля общественных объединений за соблюдением прав и законных интересов граждан при оказании психиатрической помощи отражена в Законе Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» [6] (ст. 46).

Принятый в 2016 году в России так называемый «пакет Яровой», предоставивший ФСБ осуществлять тотальный контроль за гражданами стал угрозой для нарушений права на неприкосновенность частной жизни и принципа недискриминации и в связи с этим актуализировал вопрос о необходимости выстраивания действенных механизмов для гражданского контроля над спецслужбами¹. Национальная безопасность и соблюдение конституционных прав и свобод человека возможны только в том случае, если спецслужбы, которые в соответствии с Федеральным законом «О Федеральной службе безопасности» (далее — ФЗ «О ФСБ») наделены широким кругом полномочий в сфере обеспечения безопасности России, будут находиться под усиленным контролем со стороны гражданского общества [33].

В настоящее время органы службы безопасности являются одной из самых закрытых государственных структур с непрозрачным бюджетом и фактически неподконтрольной обществу. Российские спецслужбы сохранили с советских времён практику внедрения своих сотрудников в общественные и государственные организации, нарушение прав человека, внесудебные расправы, издевательства. В России органы службы

¹ В настоящей статье термин «спецслужбы» используется наравне с терминами «органы службы безопасности», «разведка», «разведывательные подразделения» или «службы» и означает службы, действующие в других и/или своих странах.

безопасности фактически осуществляют функции не национальной безопасности, а занимаются охранительной деятельностью авторитарной власти от собственного народа. Национальная безопасность, как раз наоборот, должна быть связана с защитой прав отдельных граждан государства [37].

Ошибкой стал отказ принятия (в начале 90-х годов XX века) после слома советской тоталитарной системы закона о люстрации с запретом сотрудникам бывшего КГБ занимать любые должности в органах государственной власти; это способствовало бы очищению новой структуры спецслужб от людей, участвовавших в преступлениях советского режима.

В самом общем виде можно выделить четыре основополагающие функции, которые должны выполнять спецслужбы:

- 1) предупреждение непрогнозируемых стратегических угроз;
- 2) осуществление долгосрочных стратегических оценок;
- 3) помощь в принятии решений по разработке государственной политики;
- 4) обеспечение секретности информации, её источников, методов и средств её получения [38, р. 2-5].

Согласно статье 5 ФЗ «О ФСБ» деятельность федеральной службы безопасности должна осуществляться на основе принципов законности; уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина; гуманизма и ряда других. Однако на протяжении всех лет существования органов службы безопасности, как в советском обществе, так и в новой России их деятельность тесно переплетается с политической властью страны, что подчёркивает излишнюю политизацию органов безопасности и ограниченные ресурсы для проведения действенного общественного контроля.

Как отмечает Г. Борн, политизация разведывательной службы может иметь место, если:

- разведка служит интересам политиков, а не интересам политических решений;
- власть имеет возможность вносить коррективы в данные разведки;
- разведывательные подразделения организовываются для преследования определённых политических целей;
- руководители спецслужб назначаются политическими силами или являются членами определённых политических партий;
- отсутствует или слабо развита система противовесов между различными ветвями власти, что может привести к тому, что одна из них осуществляет полное руководство деятельностью спецслужб [2; 36, р. 3].

Таким образом, анализируя обстоятельства, описанные Г. Борном, которые могут способствовать политизации, надо признать, что россий-

ские спецслужбы чрезмерно связаны с властью и следствием этой связанности политическая власть и гражданское общество не могут получать объективную информацию при решении вопросов национальной безопасности (в этой связи достаточно вспомнить отсутствие объективного расследования террористических актов в школе в Беслане, при захвате театрального центра на Дубровке в Москве, взрывов жилых домов в Буйнакске, Москве, Волгодонске и многих других, а также участия российских спецслужб при дестабилизации ситуации в Украине).

Как отмечается, наиболее действенными механизмами государственного и общественного контроля над работой спецслужб являются:

- контроль со стороны исполнительной власти;
- парламентский контроль;
- контроль со стороны судебной власти;
- внутренний контроль;
- независимый контроль [2; 36, р. 4].

Однако в существующих политических условиях механизмы государственного контроля деятельности спецслужб не работают. Исполнительная власть не заинтересована в проведении какого-либо контроля органов безопасности, связывая своё существование именно за счёт их бесконтрольности. В правовом государстве контроль над спецслужбами можно до некоторой степени обеспечить с помощью тщательно сформулированного законодательства, регулирующего их действия [10; 21, с. 14]. Однако законодательная деятельность Государственной Думы и Совета Федерации направлена на сужение возможностей для контроля над властью со стороны институтов гражданского общества и создание механизмов для ограничения провозглашённых Конституцией России прав и свобод человека.

Парламентский контроль над деятельностью спецслужб существует во многих странах мира. Например, в США — сенате и палате представителей — существуют постоянные комиссии со штатом исследователей, способных не только контролировать, но и в ряде случаев давать согласие на проведение тех или иных специальных операций. На таких постоянных комиссиях, куда входят 15 членов сената и почти 30 членов палаты представителей и которые проводятся не один-два раза в год, а один раз (и иногда два-три раза) в неделю заслушиваются отчёты как руководителей различных подразделений органов безопасности, так и рядовые сотрудники, чтобы можно было понимать наиболее приближённую к реальности картину с целью содействия и помощи исполнительной власти в укреплении безопасности и контроля за законностью

проводимых спецслужбами операций и расходования бюджетных средств [11; 14, с. 29].

Как отмечает И. Хлебников, специфичность проблемы организации контроля за деятельностью спецслужб состоит в противоречии между преимущественно негласным характером их действий и необходимостью их публичной оценки [34, с. 54-57]. Главная роль парламентского контроля работы спецслужб состоит, прежде всего, в обеспечении системы сдержек и противовесов между исполнительной властью и законодательной в целях создания гарантий невозможности давления одной ветви власти на другую в ходе работы спецслужб. В качестве форм парламентского контроля работы спецслужб выступают отчёты руководителей спецслужб перед парламентариями о своей работе, а также отчёты о расходовании бюджетных средств. Кроме того, если говорить в общем о парламенте, то он является органом через который народ осуществляет свою власть, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Таким образом, роль парламента в осуществлении контроля над органами безопасности в демократических странах является одной из ключевых среди других механизмов государственного и общественного контроля.

Помимо парламентского контроля особую роль в проведении гражданского контроля над службами безопасности играют СМИ. Отдельные виды СМИ по своему влиянию на российского гражданина, на формирование общественного мнения стали серьёзно различаться: в частности, тенденциями последнего времени стала массированная пропаганда российского телевидения, которая негативным образом отражается на получении гражданами объективной информации о происходящих событиях в стране и мире, учитывая устранение с рынка независимых телеканалов.

Следует отметить, что только независимость позволяет СМИ выступать на равных с органами государственной власти; независимость даёт возможность СМИ освещать проблемы, существующие в обществе, без оглядки на власть; контролировать властные органы. Надо признать, что в настоящее время в России, СМИ находятся преимущественно либо в руках государства, либо во владении крупных финансово-промышленных групп. Это ставит под угрозу важнейший для демократии принцип независимости СМИ. Такая ситуация не может не сказаться на объективности и разнообразии информации, отражении в СМИ всего спектра общественных интересов.

Между тем, получение информации — конституционное право граждан (ст. 29 Конституции РФ). Именно поэтому деятельность жур-

налистов находится в центре внимания общества; они, как социальные посредники, выполняют важную для гражданских институтов и государства функцию.

СМИ являются важнейшим каналом общественных коммуникаций. От их многообразия, возможностей получать и передавать информацию зависят направленность и динамика общественного развития. Эффективность влияния различных институтов гражданского общества на все сферы общественной жизни в значительной степени определяется количеством и качеством информационного ресурса, которым располагает гражданское общество, то есть количеством и качеством средств коммуникации, пользуясь которыми гражданское общество может доносить свои интересы, ожидания, идеи до власти, бизнеса, населения.

Но за последние годы происходит размывание одной из основных функций СМИ, реализация которой должно обеспечивать необходимое согласие в плюралистическом обществе, где конфликты признаются и регулируются публично, — функции посредника. Выступая в качестве посредника, СМИ содействуют соглашению между сторонами, придерживающимися разных, и часто полярных взглядов. Передавая гласности позиции сторон, привлекая экспертов, независимых арбитров, предоставляя слово всем заинтересованным сторонам, СМИ становятся площадкой, форумом, на котором обсуждаются разные позиции и вырабатывается новое знание о целях и способах дальнейшего взаимодействия.

Отсутствие независимого от государственного влияния телевидения вынуждает граждан искать объективную информацию в других источниках и, прежде всего, в глобальной сети интернет — менее всего подверженного цензуре (хотя уже и отдельные оппозиционные Кремлю ресурсы блокируются властями якобы за «призывы к противоправной деятельности и участию в массовых мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка» — grani.ru, ej.ru, kasparov.ru и другие).

В последнее время со стороны властей предприняты агрессивные шаги по ограничению конституционно гарантированной свободы искать, получать, передавать и распространять информацию, в частности, в глобальной сети интернет. Так, с 1 августа 2014 года вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» [29], в соответствии с которым вводится в правовой оборот понятие «блогер» — «владелец сайта и (или) страни-

цы сайта в сети «Интернет», на которых размещается общедоступная информация и доступ к которым в течение суток составляет более трёх тысяч пользователей сети «Интернет»» (пункт 1 статьи 10.2 указанного закона), при этом закон не даёт понятия кого следует понимать «владельцем сайта и (или) страницы в сети «Интернет»», то есть если буквально толковать указанную норму закона под блогерами можно понимать любое физическое или юридическое лицо независимо от его (их) географической локализации. В законе также отсутствует методика расчёта посетителей того или иного сайта и (или) страницы блогера.

Кроме того, на блогеров возлагаются обязанности по соблюдению законодательства о выборах и референдуме, проверять достоверность размещаемой информации, порядок распространения массовой информации и другие. При этом права, которыми пользуются редакции СМИ и журналисты, предусмотренные законодательством о СМИ, на блогеров не распространяются. Таким образом, необходимо признать, что принятый закон изобилует противоречиями, закреплённые нормы закона имеют высокую степень правовой неопределённости, «расширяют поле для произвольных действий должностных лиц государственных органов в отношении граждан и юридических лиц, чьим правам и законным интересам может быть нанесён серьёзный ущерб» [6].

Ограничения прав граждан на пользование глобальной сетью интернет через введения запретительных барьеров нарушает баланс интересов личности, общества и государства. Интернет выступает одновременно и как мощное СМИ, предоставляющее в распоряжение пользователя онлайн-версии всех сколько-нибудь значимых печатных и электронных СМИ, и как коммуникационная среда, обеспечивающая межгрупповые и межличностные контакты. Именно здесь возникают виртуальные сообщества, которые в ряде случаев становятся реальной гражданской силой.

Немногочисленные каналы воздействия на власть через независимые СМИ (оставшиеся в ограниченном количестве) и через глобальную сеть Интернет не дают полноценно осуществлять контроль за властными органами, тем более, если говорить о контроле над закрытыми службами безопасности.

В России цензура присутствует не только в СМИ и интернете — за последние годы наметилась тенденция цензурирования в книгоиздании, если это затрагивает интересы власти (достаточно вспомнить внесудебное изъятие тиражей и запрет распространения книг А. Литвиненко «ЛПП (Лубянская Преступная Группировка)» и «ФСБ взрывает Россию» (написанной совместно с Ю. Фельштинским)).

Таким образом, в России осуществлять контроль за спецслужбами посредством СМИ в последние годы становится всё труднее из-за введения законодательных ограничений на реализацию свободы слова, использования внесудебных механизмов давления на СМИ, закрытия неугодных СМИ, необоснованных увольнений неугодных журналистов, убийств.

Признавая важность парламентского контроля, а также учитывая фактически отсутствие эффективно работающего парламента в России, цель которого была бы направлена на создание условий для реализации конституционно закреплённых прав и свобод человека, необходимо развитие независимых механизмов гражданского контроля через деятельность неправительственных правозащитных организаций.

Правозащитные организации обладают тем уникальным экспертным знанием в сфере защиты прав человека, что позволяет им эффективно и независимо проводить общественный контроль. Общественный контроль выступает как один из важных институтов влияния граждан и независимых гражданских организаций на органы власти. В настоящее время общественный контроль, в том числе, общественная экспертиза законодательства, получил своё дальнейшее развитие и распространение среди многих неправительственных правозащитных организаций. Однако в области контроля за спецслужбами лишь немногие правозащитные организации занимаются именно этими проблемами, в частности, Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», Мемориал.

Важно подчеркнуть, что в действующем законодательстве о государственной службе (Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [30]) не закреплён один из важных принципов государственной службы — принцип её открытости и доступности общественному контролю.

В сложившихся современных условиях требуется совершенствование законодательной базы, регулирующей деятельность неправительственных организаций в сфере возможности осуществления ими гражданского контроля, в том числе выделения в качестве отдельной формы гражданского контроля — проведения общественной экспертизы законодательства, а также нормативного регулирования проведения общественной экспертизы законодательных актов.

Действующий порядок проведения общественной экспертизы законодательства в качестве одной из форм гражданского контроля имеет ряд существенных недостатков.

Во-первых, в настоящее время в качестве заказчиков общественной экспертизы законодательства выступают в основном иностранные организации (фонды, международные межправительственные и неправительственные организации), то есть фактически отсутствует заказчик и потребитель внутри страны. Кроме того, такая односторонняя ориентация иногда приводит к негативному отношению к правозащитным организациям со стороны властей, учитывая также законодательство о регулировании деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции «иностранного агента», согласно которому резко ограничивается и подпадает под жёсткий государственный контроль деятельность некоммерческих организаций, в случае получения ими иностранной помощи в размере, равной или превышающей сумму в 100 тысяч рублей или её эквивалент и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации [31; 32]. При этом неопределённая формулировка в законе, что понимается под «политической деятельностью» некоммерческой организации приводит к тому, что любая деятельность, по мнению контролирующих органов, по защите прав человека может быть приравнена к политической, хотя в действующем российском законодательстве можно найти формулировку, что понимать под политической деятельностью — например, в подпункте 2 пункта 3 статьи 3 Закона РФ «О статусе судей в РФ» законодатель говорит о запрете судье заниматься политической деятельностью: «судья не вправе принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности», то есть говоря о политической деятельности законодатель определённо связывает это понятие с участием и поддержкой политических партий [7]. Конституционный Суд России, призванный защищать Конституцию, не нашёл оснований для признания принятых поправок в законодательство о некоммерческих организациях, регулирующего деятельность «иностранных агентов» не соответствующих Конституции России. Как отмечается в постановлении Конституционного Суда России, «в словосочетании «иностранный агент» ... отрицательные контексты лишены каких-либо конституционно-правовых оснований», принятые законодательные нормы «направлены на обеспечение прозрачности (открытости) деятельности некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующих в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, в целях

оказания воздействия — прямого или опосредованного (путём формирования общественного мнения) — на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику» [19].

Так, по данным информационного портала Министерства юстиции России по состоянию на 2 октября 2016 года 144 некоммерческих организации признаны иностранными агентами, и в основном правозащитные, среди прочих ассоциация «В защиту прав избирателей «ГОЛОС»», «Юристы за конституционные права и свободы», «Экозащита! — Женсовет», «АГОРА», правозащитный центр «Мемориал» [9], при этом основной деятельностью всех перечисленных организаций является защита прав и свобод человека.

Во-вторых, для проведения качественной экспертизы законодательства требуется обеспечить высокий профессиональный уровень экспертов. К сожалению, немногие отечественные правозащитные организации имеют в своих рядах специалистов, обладающих высоким профессиональным уровнем подготовки и большим опытом работы в экспертной деятельности. Среди организаций, обладающих большим экспертным ресурсом, необходимо назвать Московскую Хельсинкскую группу, Центр содействия международной защите (Российское отделение Международной комиссии юристов — International Commission of Jurists), Независимый экспертно-правовой совет, общественное объединение «Сутяжник» (Екатеринбург) и ряд других.

Как показывает практика, обладание экспертными ресурсами, то есть реальным знанием о положении дел в определённом сегменте общественных интересов, — одно из главных средств, с помощью которых неправительственная организация может утвердить свою общественную значимость. Этот вид ресурсов имеет разное происхождение. Неправительственные организации, возникшие в традиционных «сегментах общественных интересов», оказались зачастую главными «держателями» горизонтальных связей в этом «сегменте» после распада ведомственных структур, курировавшими данный «сегмент» в прошлом. С совершенствованием такого важного института как проведение общественной экспертизы законодательства стали создаваться экспертные институты (по типу научно-исследовательских), например экспертный институт при Московской Хельсинкской группе (М. Ф. Полякова, С. А. Пашин); в качестве сообщества экспертов выступает Независимый экспертно-правовой совет (Москва). Следует признать, что в новых «сегментах общественных интересов» экспертные ресурсы создавались «на пустом месте», но при этом быстрее и раньше, чем в государственных орга-

нах. В качестве примера следует привести экспертные ресурсы Общественного Центра содействия реформе уголовного правосудия в сфере общественного инспектирования тюрем и экспертизы действующего уголовно-исполнительного законодательства. Экспертных ресурсов в данной сфере в советское время практически не было из-за формально не существовавших хотя бы на официальном уровне проблем в тогда ещё исправительно-трудовой сфере.

«Эксклюзивное обладание» экспертными ресурсами весьма важно для проведения качественной и действенной общественной экспертизы, но наряду с этим оно обеспечивает ряду неправительственных организаций такое положение, что без сотрудничества с ними соответствующие органы государственной власти просто не смогут нормально выполнять присущие им изначально функции. Во многих случаях именно экспертные ресурсы неправительственных организаций служат интеллектуальным «капиталом» в процессе формирования гражданского общества. В ряде случаев для решения задачи требовалось объединение экспертных ресурсов правозащитных и иных неправительственных организаций, например обществ потребителей, профессиональных союзов и адвокатуры и тому подобное.

Необходимо сказать, что требование высокого профессионального уровня общественного контроля ставит также под сомнение возможность исключительно волонтерского характера его реализации, а также поднимает проблему серьёзного обучения тех активистов независимых гражданских структур, которые хотят серьёзно участвовать в проведении контроля над органами власти. Особенно это касается контроля над спецслужбами, где работа связана в большей степени с закрытой для общественности информацией.

В-третьих, общей проблемой для развития института общественного контроля является отсутствие должного взаимопонимания между правозащитными организациями и органами власти.

Кроме того, властные структуры в большей степени не проявляют какой-либо заинтересованности в необходимости проведения общественного контроля. Результаты исследования, проведённого в трёх российских городах, посвящённого проблемам взаимодействия властных органов и некоммерческих организаций — Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Мурманске — показали, что региональная власть, выстраивая свои отношения с некоммерческими организациями, рассматривает себя как субъекта, обладающего монополией на информацию, компетентность и лучшее видение стратегии государства в области социаль-

ной политики. Около половины опрошенных государственных служащих считают пустой тратой времени усилия, направленные на налаживание диалога с некоммерческими организациями и гражданами вообще [16]. Исследователи отмечают важный факт расхождения в оценках основных трудностей в восприятии государственных служащих и сотрудников некоммерческих организаций. Так, представители последних среди препятствий для установления продуктивного диалога выделяют прежде всего отсутствие нормативно-правовой базы взаимодействия (61%), что позволяет чиновникам излишне администрировать (46%), принимать единоличные решения (48%). Одновременно представители некоммерческих организаций указывают на боязнь открытости и гласности у государственных служащих (41%), а также неумение выстраивать партнёрские отношения (41%). Свои же возможности для установления диалога с властью они оценивают достаточно высоко. Лишь 17% считают, что именно личные амбиции мешают некоммерческим организациям в налаживании взаимодействия, и только 22% указали на недостаточную компетентность их сотрудников как помехи в развитии партнёрства с властью [35, с. 223-224].

Это свидетельствует о необходимости находить точки взаимодействия между неправительственным сектором и властными структурами в тех областях, где между ними есть общие интересы и цели.

К сожалению, практика показывает, что в настоящее время в обществе преобладают негативные тенденции к деятельности правозащитных организаций. Одной из причин такого отношения является, прежде всего, отсутствие полной и достоверной информации о деятельности подобного рода организаций. Переломить подобные тенденции возможно через большую открытость правозащитных организаций и властных структур, информирование о положительных примерах взаимодействия неправительственных организаций и органов государственной власти, вовлечение наиболее авторитетных в обществе правозащитных организаций к экспертной деятельности во властных органах.

Резюмируя, необходимо сказать, что было бы ошибкой говорить, что какой-либо орган государственной власти заинтересован созданием или развитием института общественного контроля. Необходимо нормативно закрепить обязанность органов государственной власти создавать условия и возможности для заинтересованных неправительственных организаций осуществлять общественный контроль, а также создать возможности диалога между властными органами и правозащитными организациями.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [25] пока что не реализовал принцип открытости органов государственной власти; реальность скорее говорит об отсутствии какого-либо конструктивного диалога власти с правозащитниками.

Помимо перечисленных предпосылок для успешного функционирования института общественного контроля важное значение в процессе становления указанного института имеет создание и функционирование общественных и(или) консультативных советов при федеральных и региональных органах государственной власти.

Создание общественных советов при федеральных органах исполнительной власти предусматривается Указом Президента РФ от 4 августа 2006 года № 842 [24], согласно которому инициатива с предложением о создании Общественного совета исходит от совета Общественной палаты РФ, при этом для руководителя соответствующего федерального органа исполнительной власти это предложение носит рекомендательный характер. Тем не менее, Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти созданы при многих министерствах и федеральных службах, в том числе при ФСБ.

Согласно Положению об Общественном совете при ФСБ России [20] Общественный совет при ФСБ России обеспечивает взаимодействие граждан России с органами ФСБ в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов безопасности. В качестве одних из основных задач Общественного совета являются проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов, разрабатываемых ФСБ России; осуществление общественного контроля за деятельностью органов безопасности в части, касающейся соблюдения органами безопасности конституционных прав и свобод граждан. При этом члены Общественного совета не обладают достаточными полномочиями для реализации поставленных перед Общественным советом задач. Так, единственным из механизмов для решения поставленных задач является право Общественного совета запрашивать и получать от органов безопасности разъяснения и материалы, однако это касается только тех разъяснений и материалов, которые не содержат сведения, составляющих государственную тайну и не являются информацией для служебного пользования.

Хотя в состав Общественного совета при ФСБ входят, в том числе и представители гражданских структур (например, академическая общественность и творческая интеллигенция) обращает на себя внимание

отсутствие в составе совета представителей правозащитных организаций для возможности реализации поставленных перед советом задач с участием независимых представителей гражданского общества.

Перед консультативными общественными советами, создаваемыми органами власти, ставится задача согласования интересов государства либо местных сообществ и различных социальных групп посредством консультирования органов власти относительно проводимой ими публичной политики. Поэтому данные общественные советы призваны принимать совещательные решения. Как правило, задачей советов является также выполнение определённого рода мобилизационной функции — обеспечение участия различных социальных групп в реализации официально проводимой политики. Так, Экономический и Социальный Совет во Франции «способствует сотрудничеству между различными профессиональными категориями и обеспечивает их участие в социальной и экономической политике правительства» (Постановление № 58-1360 от 29 декабря 1958 г., излагающее органический закон об экономическом и социальном совете (ст. 1)) [23]. Совет национальных меньшинств Чехии наряду с консультативной функцией обязан решать задачи практического применения политики правительства по этническим вопросам (Решение Правительства Чешской Республики № 259 от 11 мая 1994 г. — «Акт о Совете национальных меньшинств при Правительстве Чешской Республики». ст. III/3.5-6) [23]. Схожими являются и задачи, стоящие перед общественными палатами в России.

Согласно Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» Общественная палата создаётся для выработки рекомендаций органам государственной власти при определении приоритетов в сфере развития гражданского общества, выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение, для проведения общественных экспертиз законопроектов, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления и др. (ст. 2 Федерального закона). При этом Общественная палата Российской Федерации рассматривается не только как совещательный, но и как мобилизующий орган. Согласно закону, она осуществляет «привлечение граждан и организаций к реализации государственной политики» (пункт 1 ст. 2 Федерального закона). За Общественной палатой закреплена также функция общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной

власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, за соблюдением свободы слова в СМИ (пункт 4 ст. 2 Федерального закона) [26].

Принятый российским законодателем подход формирования консультативных и (или) общественных советов, а также общественных палат при главенствующей роли государства, только усиливает этатистскую составляющую их деятельности и позволяет рассматривать их как инструмент проведения публичной политики органами власти.

Участие общественности в управлении делами государства — это реальная потребность современного государства. «Совершенствование доступа к информации и участие общественности в процессе принятия решений повышает качество принятия решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности о ... проблемах, предоставляет общественности выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам [осуществлять] должный учёт таких интересов» [12, с. 7-66].

В заключение важно отметить, что несмотря на возрастающую и полезную роль общественных (консультативных) советов, накопленный опыт создания и деятельности консультативных структур при различных российских органах власти показал одну существенную опасность, которую всячески следует избегать. При некорректном подходе к формированию и организации работы таких структур происходит их самовыврождение, что наблюдается за большей частью общественных советов или общественных палат. Подобные ситуации возникают либо при стремлении сделать их абсолютно управляемыми, либо при формальном подходе к ним, как к декоративному элементу административной структуры. В результате достаточно быстро выявляется неспособность подобным образом организованных консультативных структур выполнять поставленные задачи и теряется смысл их существования как для представителей власти, так и для представителей институтов гражданского общества.

Резюмируя изложенное, необходимо сказать, что эффективность общественного (или гражданского) контроля возможно только в том случае, если само гражданское общество выработает механизмы, которые могли бы действенным образом использоваться заинтересованными институтами гражданского общества в целях проведения гражданского контроля. Необходимо развивать правовые нормы, которые бы гарантировали для неправительственных организаций возможности для проведения гражданского (общественного) контроля в наиболее проблемных сферах жизни. При этом стоит учитывать, что в сфере проведения граж-

данского контроля действенными оказываются только те политические и правовые инструменты, которые обладают хотя бы какой-то самостоятельностью.

Список использованных источников

1. Бойко, Ю. А. Гражданский контроль за работой органов власти / Ю. А. Бойко, Е. А. Смирнова, А. В. Соколов.— Ярославль: Ярославская региональная общественная организация «Центр социального партнёрства», 2003.— 120 с.
2. Борн, Г. На пути эффективного демократического контроля над деятельностью спецслужб: сравнительное изучение опыта работы различных государств / Г. Борн.— Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2005.— 18 с.
3. Буланов, Н. И. Социальный контроль деятельности властных структур / Н. И. Буланов // Гуманитарные и социальные науки.— 2012.— № 4.— С. 55-66.
4. Доклад Правительству Российской Федерации, подготовленный Европейским Комитетом по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания по итогам посещения Северо-Кавказского региона Российской Федерации с 27 апреля по 6 мая 2011 года [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.spt.coe.int/documents/rus/2013-01-inf-rus.pdf>.— Дата доступа: 2 октября 2016 год.
5. Заключение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» [Электронный ресурс] // Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.— Режим доступа: <http://www.president-sovet.ru/files/89/d1/89d140676b1db48036ea33015a5b9ab0.pdf>.— Дата доступа: 2 октября 2016 год.
6. Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 (в редакции от 3 июля 2016 года) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании». // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».— Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.— Дата доступа: 2 октября 2016 год.
7. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 (в редакции от 3 июля 2016 года) «О статусе судей в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант-

- Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
8. Злобин, Н. Сядем и договоримся / Н. Злобин // Ведомости. — 2011. — 4 июля. — С. 4.
 9. Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента [Электронный ресурс] // Министерство юстиции Российской Федерации. — Режим доступа: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
 10. КГБ: вчера, сегодня, завтра. Сборник. — М.: Знак-СП, Гендальф, 1993. — 224 с.
 11. КГБ: вчера, сегодня, завтра, 3-й сборник. — М.: Знак-СП, общественный фонд «Гласность», 1994. — 260 с.
 12. Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», Орхус, Дания, 23-25 июня 1998 года // Практика Комитета по соблюдению Орхусской конвенции (2004-2008) / Под ред. А. Андрусевич, Т. Алге, К. Клеменс, З. Козак. — Львов, 2008. — 78 с.
 13. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 года № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 года № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 года № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 года № 11-ФКЗ). // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 31. — ст. 4398.
 14. Мартин, К. Проблемы контроля за службами безопасности / К. Мартин // КГБ: вчера, сегодня, завтра, 3-й сборник. — М.: Знак-СП, общественный фонд «Гласность», 1994.
 15. Медушевский А. Н. Конституция России: пределы гибкости и возможные интерпретации в будущем. // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. No 2. С. 11-21.
 16. Никовская, Л., Якимец, В. Проблемные точки взаимодействия органов государственной власти и «третьего сектора» / Л. Никовская, В. Якимец // Государственное управление в XXI веке: традиции и новации. — М.: Издательство МГУ им. М. В. Ломоносова, 2006. — С. 528-537.
 17. Пашин, С. Авторитаризм и гражданский контроль / С. Пашин // Индекс / Досье на цензуру. — 2007. — No 27. — С. 66-70.
 18. Пашин, С. А. Становление правосудия / С. А. Пашин. — М.: Р. Валент, 2011. — 456 с.
 19. Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6

- статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л. Г. Кузьминой, С. М. Смиренского и В. П. Юкечева» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2014. — № 4.
20. Приказ ФСБ России от 12 мая 2007 года № 235 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Федеральной службе безопасности России» [Электронный ресурс] // Общественный совет при ФСБ России. — Режим доступа: <http://www.osfsb.ru/about/off/65/default.aspx>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
 21. Пустынцев, Б. Контроль над службой безопасности. Путь к правовому государству / Б. Пустынцев // КГБ: вчера, сегодня, завтра. Сборник. — М.: Знак-СП, Гендальф, 1993.
 22. Путилов, И. Тотальный контроль: как «пакет Яровой» изменит жизнь крымчан [Электронный ресурс] // Крым. Реалии. — Режим доступа: <http://ru.krymr.com/a/27852441.html>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
 23. Руденко, В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности / В. Н. Руденко // ПОЛИТЭКС. — 2006. — № 3. — С. 143-155.
 24. Указ Президента РФ от 4 августа 2006 года № 842 (в редакции от 23 мая 2013 года) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
 25. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ (в редакции от 9 марта 2016 года) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
 26. Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ (в редакции от 28 ноября 2015 года) «Об Общественной палате Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.

27. Федеральный закон Российской Федерации от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ (в редакции от 28 ноября 2015 года) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
28. Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 года № 7-ФЗ (в редакции от 3 июля 2016 года) «Об охране окружающей среды» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
29. Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 97-ФЗ (в редакции от 21 июля 2014 года) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
30. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (в редакции от 3 июля 2016 года) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
31. Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ (в редакции от 3 июля 2016 года) «О некоммерческих организациях» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
32. Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ (в редакции от 6 июля 2016 года) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
33. Федеральный закон Российской Федерации от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ (в редакции от 6 июля 2016 года) «О Федеральной службе безопасности» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. — Дата доступа: 2 октября 2016 год.
34. Хлебников, И. Общественный контроль за спецслужбами: история во-

- проса и правовые основы / И. Хлебников // Обозреватель — Observer. — 2002. — No 5-6 (148-149). — С. 54-57.
35. Чирикова, А. Е. Социальная политика в современной России: субъекты и региональные практики / А. Е. Чирикова. — Saarbrucken, Germany, LAP Lambert Academic Publishing AG & Co. KG, 2011. — 264 p.
 36. Born, Hans. Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices / Hans Born // Connections: The Quarterly Journal. — 2004. — Vol. III. — No 4. — P. 1-12.
 37. Council of Europe — Venice Commission, Internal security services in Europe (Strasbourg: Council of Europe, 1998) (CDL-INF [1998] 6e).
 38. Lowenthal, Mark. Intelligence: From Secrets to Policy. Fifth Edition / Mark M. Lowenthal — Washington, D.C.: CQ Press, 2012. — Pp. 440.
 39. Talmon, J. The Origins of Totalitarian Democracy / J. Talmon. — London: Secker and Warburg, 1952. — Pp. XI, 366.

УДК 340.12
ББК 67.400.7
П 68

Права людини: філософські, теоретико-юридичні та політологічні виміри: Статті учасників I Міжнародного круглого столу (м. Львів, 28 — 29 жовтня 2016 року). — Львів: Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2017. — 364 с.

У збірці подано наукові статті, підготовлені учасниками I Міжнародного круглого столу «Права людини: філософські, теоретико-юридичні та політологічні виміри», який відбувся на юридичному факультеті Львівського національного університету імені Івана Франка 28 — 29 жовтня 2016 року і був присвячений 20-річчю Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України.

ББК 67.400.7

Статті друкуються в авторській редакції.

© Б. Бабін, Д. Бочаров, С. Верланов, В. Гончаров,
Д. Гудима, Д. Вовк, С. Добрянський, С. Калінін,
Р. Качур, Д. Коваль, Я. Куцин, Д. Лук'янов,
С. Максимов, М. Мельник, А. Наконечна,
В. Омельченко, О. Панкевич, Т. Подорожна,
І. Припхан, П. Рабінович, С. Рабінович,
Ю. Размстаєва, М. Савчин, Т. Садова, Н. Сатохіна,
І. Сенюта, О. Сидельніков, А. Стомба, Б. Ткачук,
С. Цебенко, С. Шевцов, А. Шестопалова,
Р. Шульга, 2017.

ISBN 978-966-2019-30-8