

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ДОНЕЦКАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ»

Кафедра теории управления и государственного администрирования

**А. Д. Шемяков, С. М. Качан**

## **ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ**

*Учебное пособие*

для студентов 3 курса  
образовательной программы бакалавриата  
направления подготовки 38.03.04  
«Государственное и муниципальное управление»  
(профили: «Региональное управление и местное самоуправление»,  
«Управление проектами») очной / заочной форм обучения

Утверждено на заседании  
Учебно-методического совета  
ГОУ ВПО «ДонАУиГС»  
Протокол № 4 от 15.04.2019 г.

Донецк

2019

**Рецензенты:**

- М. Н. Корнев - д-р эконом. наук, зав. каф. финансовых услуг и банковского дела ГОУ ВПО «ДонАУиГС»;
- М. Р. Терованесов - д-р эконом. наук, зав. каф. экономики и менеджмента ГОУ ВПО «Донецкий институт Железнодорожного транспорта»;
- В. Г. Саенко - д-р эконом. наук, проф. каф. управления персоналом ГОУ ВПО «ДонВОКУ».

**Ш 46**

Шемяков А. Д. Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении: учебное пособие для студентов 3 курса образовательной программы бакалавриата направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» (профиль: «Региональное управление и местное самоуправление», «Управление проектами») очной / заочной форм обучения / А. Д. Шемяков, С. М. Качан; Минобрнауки ДНР, ГОУ ВПО «ДонАУиГС», Кафедра теории управления и государственного администрирования. - Донецк: ГОУ ВПО «ДонАУиГС», 2018. - 248 с.

Настоящее учебное пособие содержит теоретический и фактологический материал для проведения лекционных и семинарских занятий по учебной дисциплине «Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении».

Структура учебного пособия отвечает дидактическим и методическим требованиям преподавания учебной дисциплины, включает в себя необходимые части: основную (лекционный материал), методическую (методические рекомендации по освоению учебной дисциплины, вопросы по тематике лекций, учебные тестовые задания, рекомендованные национальные и международные нормативно-правовые документы и литература).

Учебное пособие рассчитано на преподавателей и студентов, обучающихся по рабочей программе учебной дисциплины «Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении» для студентов образовательной программы бакалавриата в ГОУ ВПО «ДонАУиГС».

УДК 342.553:35.72.6(07)  
ББК Х401.061.1я73

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>6</b>
<b>ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>9</b>
Тема 1. Система защиты прав и свобод человека.....	9
1.1. Права человека. Свободы человека. Сходство и отличия понятий....	9
1.2. Ограничения прав и свобод.....	14
1.3. Неотчуждаемость (неотъемлемость) прав человека.....	19
1.4. Современная система защиты прав и свобод человека.....	24
Тема 2. Роль и место общественного контроля в системе государственного и муниципального управления.....	34
2.1. Сущность государственного и муниципального управления .....	34
2.2. Понятие, сущность, объекты, принципы формирования общественного контроля.....	47
Тема 3. Формы, особенности, методы и механизмы общественного контроля деятельности органов государственного и муниципального управления.....	54
3.1. Формы и характерные особенности общественного контроля.....	54
3.2. Основные направления и механизмы практической реализации общественного контроля в Российской Федерации и Донецкой Народной Республике.....	58
Тема 4. Общественный контроль и общественные институты: взаимоотношения, методы организационной деятельности, проблемы...	76
4.1. Особенности и методы организации общественного контроля в системе социально-трудовых отношений. ....	76
4.2. Проблемы осуществления общественного контроля в системе государственных и муниципальных органов власти.....	90
4.3. Повышение эффективности общественного контроля: реалии и	

возможности (на примере Российской Федерации).....	96
Тема 5. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти.....	104
5.1. Понятие и общая характеристика коррупции.....	104
5.2. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции	110
Тема 6. Требования к открытости взаимодействия органов исполнительной власти с обществом и гражданами.....	116
6.1. Внедрение принципов открытости в деятельность органов исполнительной власти через механизм формирования и организацию деятельности общественных советов.....	116
6.2. Обеспечение присутствия граждан на заседаниях органов исполнительной власти и вовлечение институтов общества в оценку их деятельности.....	128
<b>ГЛАВА 2. НАЦИОНАЛЬНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ...</b>	139
Тема 7. Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении Российской Федерации.....	139
7.1. Система гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.....	139
7.2. Общественный контроль в контексте Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».....	144
Тема 8. Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении Украины.....	159
8.1. Правовые принципы организации и осуществления общественного контроля в Украине. ....	160
8.2. Проблемы общественного контроля деятельности государственных органов в современных условиях развития Украины .....	167
Тема 9. Зарубежный опыт организации общественного контроля за	

деятельностью органов государственной власти.....	175
9.1. Опыт и практика зарубежных стран в части организации общественного контроля .....	175
9.2. Европейский опыт организации общественного контроля за работой органов государственной власти на примере Скандинавских стран.....	183
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....</b>	<b>190</b>
<b>ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ СОКРАЩЕНИЙ.....</b>	<b>202</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>203</b>
<b>ПРОВЕРКА ЗНАНИЙ СТУДЕНТОВ.....</b>	<b>203</b>
1. Учебные тестовые задания.....	203
2. Примерная тематика к написанию рефератов.....	206
3. Методические рекомендации по освоению учебной дисциплины.....	208
<b>ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА.....</b>	<b>216</b>
<b>ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД.....</b>	<b>219</b>
<b>МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ.....</b>	<b>227</b>
<b>ЕВРОПЕЙСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (ПЕРЕСМОТРЕННАЯ).....</b>	<b>237</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

Складывающаяся в последнее время динамика изменений во взаимоотношениях государства и общества указывает на непрерывное удаление власти от ее первоисточника - народа. Как результат - дальнейшее падение доверия граждан как к политическим институтам так и всей системе органов государственного и муниципального управления.

В силу различных причин, в государственных органах, появляется практика злоупотребления властными полномочиями в части соблюдения прав и свобод человека, а также реализация своих интересов в ущерб общественным. Возникновение такой негативной тенденции ведет к изменению сущности социально-правового назначения государства, не способствует развитию демократии и гражданского общества. В связи с чем, крайне остро появляется необходимость организованного контроля со стороны общества над деятельностью органов публичной власти и ее должностных лиц, а также негосударственных субъектов, функционирование которых направлено на удовлетворение социальных потребностей и интересов населения.

В демократических обществах народ как совокупность граждан и их ассоциаций осуществляет публичную власть непосредственно и через систему институтов. Институции, которым народ делегирует властные полномочия - органы государственной власти и органы местного самоуправления, - действуют от его имени. Следовательно, именно народ должен контролировать, через свои общественные институты, деятельность органов власти.

Одним из принципов демократического правового государства, который обеспечивает связь государственного управления с обществом и гражданами, является публичность. Публичность включает доступность государственного управления для граждан через право выбора соответствующих органов исполнительной власти и участие в их деятельности; прозрачность их функционирования; организацию общественного контроля деятельности

органов власти за соблюдением конституционно закрепленных интересов общества, прав и свобод граждан

Общественный контроль рассматривается как инструмент общественной оценки степени выполнения органами власти и другими подконтрольными объектами их социальных заданий. То есть, характерные отличия общественного контроля от любого другого вида контроля лежат в субъектно-объектной сфере и заключаются в том, что, во-первых, общественный контроль осуществляется именно общественностью (организованной и неорганизованной), и, во-вторых, что в процессе осуществления общественного контроля контролируется выполнение социальных заданий, непосредственно связанных с защитой и реализацией прав и свобод граждан, а также удовлетворения социальных потребностей и интересов населения.

Организация общественного контроля требует также применение гуманистических методов, направленных на консолидацию общества, а для этого нужны высокопрофессиональные специалисты, владеющие соответствующими навыками и умениями. Ориентация на интеллектуального управленца, компетентность, профессионализм - одно из главных направлений развития общественного контроля в условиях трансформационных процессов, протекающих в жизнедеятельности государства. Эта задача реализуется через систему подготовки управленцев нового поколения, способных решать сложные вопросы дальнейшего развития общества. Таким образом, успешное усовершенствование форм и методов организации общественного контроля, а также обучение специалистов органично взаимосвязаны.

В соответствии с утверждённой рабочей программой учебной дисциплины, данное учебное пособие ориентировано на обобщение, систематизацию теоретических знаний о современной системе общественного контроля в государственном и муниципальном управлении, максимальную интеграцию их с профессиональной деятельностью в органах государственной власти.

Предметом изучения учебной дисциплины являются особенности и закономерности развития общественного контроля деятельности государственных органов в сфере соблюдения прав и свобод человека.

Целью преподавания учебной дисциплины «Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении» является формирование у студентов системы знаний по становлению и развитию общественного контроля в государственном и муниципальном управлении, а также развитие способностей к самостоятельной работе, необходимой для проведения современных исследований, изучения и внедрения новых технологий в области взаимодействия государства и общества

Основными задачами учебной дисциплины «Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении» являются:

оказание помощи студентам в теоретической подготовке и самостоятельном изучении форм и методов, обеспечивающих развитие общественного контроля в государственном и муниципальном управлении;

приобретение знаний о методах и механизмах современного общественного контроля в государственном и муниципальном управлении;

контроль знаний студентов приобретенных в процессе освоения учебной дисциплины;

изучение и анализ факторов порождающих проблемы общественного контроля в государственном и муниципальном управлении;

выработка навыков применения теоретического инструментария к решению практических задач общественного контроля в государственном и муниципальном управлении.

В процессе обучения данное пособие окажет необходимую помощь в подготовке управленцев нового поколения, обладающих соответствующими компетенциями, навыками и умениями, позволяющими принимать инновационно-оптимальные решения с учётом социально-экономических особенностей государственного и муниципального развития на принципах открытости и гласности.



# **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

## **Тема 1. Система защиты прав и свобод человека**

- 1.1. Права человека. Свободы человека. Сходство и отличия понятий
- 1.2. Ограничения прав и свобод человека
- 1.3. Неотчуждаемость (неотъемлемость) прав
- 1. 4. Современная система защиты прав и свобод человека

### **1.1. Права человека. Свободы человека. Сходство и отличия понятий**

История идеи прав человека, как отмечает украинский ученый Скакун О. Ф. [1], указывает на то, что она берет свои истоки в давности. По его мнению, курс на неприкосновенность человеческой жизни, соблюдение прав и свобод человека изначально заложено в Библии. Из Библии, по мнению ученого, вытекает утверждение и о равенстве людей. Следует заметить, что в государствах античного мира и Древнего Востока наличие такого равенства обосновывалось их космическим происхождением.

Мысль о человеческих правах, свободе и равенстве господствовала еще и при рабовладельческом строе и феодализме (времена Аристотеля и Платона). Ее дальнейшее развитие создавало интеллектуальные предпосылки для появления новой формации – «буржуазии» как господствующего класса формирующего капиталистические отношения в обществе. В этой формации равенство всех людей признавалась только перед законом.

Идеи о правах и равенстве людей, наиболее активно рассматривались в эпоху Возрождения и Просвещения. В период с 17 по 18 столетия идеи о

правах и свободах человека нашли свое отражение в теории прирожденного права. Теория этого права позволяет, используя принципы справедливости, проводить оценку действенности сложившегося права в государстве и на его базе формировать отношения в обществе в направлении гуманизма, свободы и равенства людей.

По мнению таких ученых как Г. Гроций, Дж. Локк, Б. Спиноза, Ш. Монтескье и другие права и свободы человека, как священные императивы, способствуют формированию нового понимания человека как личности.

По утверждению зарубежных и национальных ученых права и свободы человека стоят на первом месте ценностной составляющей. Как правило, они представляют собой действительно универсальные, общечеловеческие ценности

*По мнению российского ученого А. Азарова, за многие тысячелетия права и свободы человека сформировали современное понимание их роли в развитии государства. Осознанные и сформулированные цивилизацией они являются воплощением идеалов современного гуманизма. Как утверждает автор, не существует единого мнения об определении прав человека. Это явление многогранное, поэтому требует различных подходов, позволяющих рассмотреть этот феномен со всех сторон. «Права и свободы человека – это, прежде всего, система философских, мировоззренческих представлений о предназначении человека, его месте и роли в сообществе других людей...» [2].*

Очевидно, что соблюдение прав человека позволяет сформировать несколько иной взгляд на мироустройство. При этом, соблюдение принципов гуманизма, меняет сложившееся представление о миропонимании, и мировоззрении современного общества.

Обращает внимание утверждение Папы Иоанн-Павел II о том, что в Евангелие права человека наиболее полно закреплены, чем где либо.

Из высказываний Генсека ООН Кофи Аннана следует, что безопасность в мире во многом зависит от соблюдения государствами прав человека, развития демократии и социальной справедливости. Вместе с тем, в международных

отношениях, существует практика использования термина «соблюдение прав человека», как инструмента давления на другие государства. Каждое из этих утверждений верно, и этот ряд еще можно продолжать.

Права человека тесно взаимосвязаны с такими понятиями как свобода, демократия, тоталитаризм, глобализация, дискриминация, культура мира, толерантность, насилие, экстремизм, фашизм, терроризм, антисемитизм, национализм, религиозный фундаментализм, ксенофобия и т.п.

Помимо прав человека как исторически сложившейся формы отношений в обществе, сформировалось не только определенное видение и понимание его значимости для государственного строительства, но и были созданы основы для развития теории прав человека.

В современной науке развитие прав человека составляет систему накопления знаний гуманитарного характера. Это знание обнимают такие научные направления как философия, антропология, политические направления, правовые учения и др. Знания гуманитарного характера являются базовыми в теории государства и права, развитии конституционных основ, а также в формировании международного гуманитарного права. В международном направлении сформировалась самостоятельная отрасль науки под названием «международное право прав человека».

По мнению российского ученого А. Азарова [2] не существует жесткой границы между указанными направлениями в части их юридической природы, правового закрепления человеческих прав и свобод как на национальном так и международном уровнях и механизмах их реализации. В таком ракурсе – это идентичные понятия. Таким образом, можно сделать вывод о том, что свободы человека - те же права.

В период своего царствования Екатериной II было сделано интересное заключение о том, что «..свобода – это уверенность в том, что дозволено делать все, что не запрещено законом..» [2].

Во Всеобщей декларации прав человека подчеркивается значимость соблюдения реализации прав на свободы человека: «...Каждый человек имеет

право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность...» [3, Ст. 3]. Особым образом подчеркивается право на свободу мысли: «...Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных порядков...» [3, Ст. 18].

Вместе с тем, в этих терминах присутствуют разночтения. Так если рассмотреть их с позиции правомочности «человек (гражданин) – государство», то можно выделить следующие различия:

*Во-первых, свободы человека рассматриваются как сфера его деятельности, в которой не допустимо вмешательство государства.*

Государственное влияние может осуществляться правовым путем посредством установления границ, очерчивания соответствующих контуров, обозначения территории, на которой осуществляется деятельность человека по его выбору и усмотрению.

Государство не только должно воздерживаться от вмешательства в свободы человека, но и гарантировать защиту этого права от вмешательства иных лиц. На законодательном уровне, государство принимает правовые акты направленные не только на защиту правомерного поведения человека, но и может вводить определенные ограничения на свободы человека.

Хорошим примером может послужить реализация права на свободу исповедовать свою религию, вместе с тем, государство вправе законодательно ограничивать право на свободу совести исключительно с целью обеспечения признания и уважения прав и свобод других граждан, а также соблюдения моральных принципов, поддержания общественного порядка и социального спокойствия в обществе. Так в Соединенных Штатах существует ограничение деятельности религиозных сект Муна, «Белое братство» на Украине, «Аум Синрикё» в Японии, создание спецподразделений в МВД России для борьбы с тоталитарными (сатанинскими) сектами и т.п.

Следует заметить, что существует такой термин как «негативные права и свободы». Этим термином называются те права и свободы человека, в которые не вправе вмешиваться ни частные лица, ни публичная власть и которые нормативно признаны и охраняются государством

Во-вторых, права человека рассматриваются как признанные и гарантируемые государством правомочия индивида, закрепленные законом в сфере его деятельности. Право не обязанность.

В отличие от понятия «свободы человека», в «правах человека» закрепляется за ним обозначенная область и направление его деятельности. В данном случае отсутствует право выбора и варианта действия внутри обозначенного правового поля. Предоставленное право человек может использовать либо нет.

К примеру, граждане ДНР, в соответствии с Конституцией имеют право участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей. Но, де-факто, многие граждане, по различным причинам, не реализуют активным образом свое избирательное право.

Приобретенным правом от рождения является право человека на жизнь, в тоже время известны случаи, когда граждане добровольно отказываются от него.

Государство, согласно Конституции, обязано как гарантировать так и защищать правомерные действия человека в указанной сфере его деятельности. В отличие от негативных прав государство осуществляет совокупность организационных, распорядительных, финансовых и других мероприятий для обеспечения реализации прав человека.

Государство в этом направлении обязано предпринимать положительные действия, которые характеризуются как позитивные права и свободы.

Огромную роль права человека приобретают в таких дисциплинах как конфликтология, социальное партнерство и ведение социального диалога, искусство поиска баланса интересов между субъектами и объектами общества и т.д.

Поэтому, рассматривая права человека, необходимо в первую очередь представлять в каком контексте о них идет речь: философском, морально-этическом, политико-правовом и т.д.

## 1.2. Ограничения прав и свобод

При решении возложенных обществом на государство задач связанных с безопасностью граждан и защиты конституционного строя появляется необходимость в ограничении отдельных конституционных прав и свобод человека.

Институт ограничения прав и свобод человека, основывающийся на установлении границ этих прав в стране, - это один из важнейших механизмов взаимоотношений гражданина и государства.

В современной науке ограничения прав и свобод можно классифицировать по следующим направлениям (табл.1).

Таблица 1.

Классификация ограничения прав и свобод

Направления ограничений	Примеры
Ограничения гражданских и политических прав	Ограничения свободы передвижения, избирательные ограничения и др.
Ограничения экономических, социальных и культурных прав	В использовании права собственности на землю и др.

Вместе с тем, среди прав есть такие, которые не подлежат ограничению. К ним относятся абсолютные или основные права.

Основные права принадлежат каждому индивиду от рождения и ни не нуждаются в государственном признании. Эти права государством не ограничиваются и не могут быть им ликвидированы. Они принадлежат человеку и защищают его свободу от воздействия государства и иных субъектов. Эти права также защищены международными нормативно-

правовыми документами.

Так, международным пактом о гражданских и политических правах определено, что «...Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте Государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения...» [4, Ст.4]. В этой же статье обращено внимание на то, что это положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18., а именно:

«...Ст. 6. 1. Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни. 2. В странах, которые не отменили смертной казни, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, который действовал во время совершения преступления и который не противоречит постановлениям настоящего Пакта и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Это наказание может быть осуществлено только во исполнение окончательного приговора, вынесенного компетентным судом.

Ст. 7. Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию. В частности, ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам.

Ст. 8. 1. Никто не должен содержаться в рабстве; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах. 2. Никто не должен содержаться в подневольном состоянии...» [4, Ст.6-8].

Международный пакт об экономических, социальных и культурных

правах допускает следующие ограничения: «...Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что в отношении пользования теми правами, которые то или иное государство обеспечивает в соответствии с настоящим Пактом, это государство может устанавливать только такие ограничения этих прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе...» [6, Ст.4].

Базовым международным правовым документом, регулирующим эту норму является «Конвенция о защите прав человека и основных свобод», известная в Совете Европы под названием Европейская конвенция по правам человека.

Совет Европы представляет собой международную организацию, деятельность которой направлена на организацию сотрудничества европейских стран, в части соблюдения принятых международных стандартов права в сфере прав и свобод человека, способствующих развитию демократии, законности и толерантного взаимодействия между его членами..

Совет Европы был создан в 1949 году и является одной из первых международной организацией, которые были созданы в Европе. Эта организация объединяет 47 государств, с численностью жителей более 800 млн. человек. Будучи самостоятельной организацией, Совет Европы не является составной частью системы Европейского союза, в состав которого входит 28 государств. Его рабочие органы не наделены правом издания обязательных международных правовых документов, вместе с тем, эти организации имеют отдельные общие атрибуты, такие как гимн и флаг.

В качестве международных правовых документов Совет Европы принимает конвенции, договоры и т.п. Так, содержание конвенции направлено на реализацию неотъемлемых прав и свободы человека. При этом государства, которые ратифицировали этот документ, обязаны обеспечить его исполнение на территории всей страны.



Главное преимущество международных договоров, в части прав и свобод человека, по сравнению с конвенцией – это наличие механизма защиты прав в лице Европейского суда по правам человека, в функции которого входит рассмотрение индивидуальных жалоб граждан. Так, в соответствии с Европейской конвенцией по правам человека каждому гражданину страны Совета Европы, предоставлена возможность обращения с жалобой о нарушении его прав и свобод [7].

В ст. 15 «Европейской конвенции по правам человека», также прописана возможность отступления государств от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях, а именно:

«...1. В период войны или иных чрезвычайных обстоятельств, угрожающих жизни нации, любая из Высоких Договаривающихся Сторон может принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву.

2. Это положение не может служить основанием для отступления от положений статьи 2, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий, или от положений статьи 3, пункта (1) статьи 4 и статьи 7.

3. Любая из Высоких Договаривающихся Сторон, использующая это право отступления, информирует исчерпывающим образом Генерального секретаря Совета Европы о введенных ею мерах и о причинах их принятия. Она также ставит в известность Генерального секретаря Совета Европы о прекращении действия таких мер и возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объеме...» [7, Ст.15].

В ст. 17. прописывается запрет на злоупотребление правами:

«..Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо Государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы

то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции.

Ст. 18 определяет пределы использования ограничений в отношении прав: «Ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены...» [7, Ст.17].

В сравнении с Международными документами национальным законодательством может расширяться круг прав, не подлежащих ограничению. Так, к примеру, такие ограничения определены в ч. 2 ст. 129 Конституцией РФ.

«...Пределы ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайного положения, согласно п. 1 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, определяются непосредственно степенью остроты положения, а также принципом необходимости, который закрепляет, что каждая мера должна быть направлена против действительной, четко определенной, существующей или нависшей опасности и не может применяться только из-за опасения возможной опасности...» [11, Ст.54].

Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений были приняты Организацией Объединенных Наций в 1985 году. Этот документ, предназначен для правильного толкования текста Международного Пакта о гражданских и политических правах, который был принят на итальянской конференции в г. Сиракузы.

Как отмечают ученые ограничения прав и свобод не должны противоречить Международному Пакту о гражданских и политических правах, но и не должны способствовать дискриминации по различным основаниям (п. 1 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах). Так, в «Сиракузских принципах» отмечено: «...Действие принципа верховенства закона должно сохраняться во время чрезвычайного положения. Отступление от этого принципа допускается только в ограниченных случаях, когда требуется

соответствующая реакция на угрозу для жизни нации. Государству необходимо доказать правомерность таких отступлений...» [11, Ст.64].

***В соответствии с вышеприведённым анализом и действующим законодательством Российской Федерации, можно сделать следующие выводы:***

*во-первых*, в условиях особого правового режима, государство имеет право вводить ограничения прав и свобод человека. Т.е. в условиях чрезвычайного положения это ограничение вводится на федеральном конституционном уровне, но не на уровне органов государственной исполнительной власти.;

*во-вторых*, вводимые ограничения прав и свобод человека носят временный характер;

*в-третьих*, ограничения прав и свобод человека должны быть соизмеримы с существующими угрозам безопасности;

*в-четвертых*, вводятся ограничения прав и свобод человека для достижения Конституцией целей:

*для обеспечения безопасности государства и граждан;*

*•защиты конституционных положений, обеспечения нравственности, здоровья, и законных интересов граждан;*

*в-пятых*, неотъемлемые права и свободы человека даже в условиях чрезвычайного положения, не могут быть отменены.

### **1.3. Неотчуждаемость (неотъемлемость) прав человека**

В государствах с развитой демократией главенствующим принципом формирования конституционного строя и обеспечения правового статуса гражданина является неотчуждаемость (неотъемлемость) прав человека.

В научной литературе этот принцип рассматривается как основные, естественные права и свободы человека принадлежащего ему от рождения. И действительно, как показывает жизненная практика, пока человек живет, все

его это неразрывно связано с основными, естественными правами и свободами которые не могут быть отняты у индивида.

Вместе с тем, органы государственной власти грубейшим образом могут ограничить права и свободы человека, но право на отчуждение их у человека у него нет. Конечно, сам индивид может отказаться от своих неотъемлемых прав, но в таком случае он теряет человеческую сущность.

Так, например, невозможно написать и заверить у нотариуса письменный отказ от своих естественных прав в такой редакции: «Я, такой-то отказываюсь от своего естественного права на жизнь, свободы мысли, свободы слова, свободы совести и вероисповедания и т.д.».

Любое биологическое существо перестает быть homo sapiens без своих неотъемлемых прав и свобод. В тоже время, человек может не воспользоваться своими основными естественными правами, но это уже проблема его волеизъявления.

Известный украинский ученый-юрист О. Костяковський, пытаясь соединить западноевропейские традиции с украинским правом отмечал необходимость ограничения государственной власти «неотъемлемыми, нерушимыми, неприкасаемыми, неотчуждаемыми правами человека», важнейшим по его мнению – это право на достойное существование.

По мнению украинского ученого Скакуна О. Ф. [1]: во второй половине XX века под воздействием международных документов о правах человека состоялась гуманизация таких точек зрения как естественно-правовой и позитивистский подходы. Состоявшееся смягчение выше обозначенных позиций, способствовало совершенствованию управленческой деятельности органов власти в конституционной и судебной практике.

Позитивистский подход, взятый на вооружение, в конституциях Австрии, ФРГ позволил сблизить моральные, личные и социальные ценности и способствовал закреплению естественных прав и свобод человека, а также их охрану и защиту.

Принадлежность неотъемлемых прав и свобод человека требует

государственной защиты на законодательном уровне. Права и свободы человека, не защищенные в позитивном праве, усложняют реализацию их охраны и государственной защитной функции.

В современных условиях государственного строительства огромное значение приобретают существующие международные документы, которые существенным образом влияют на формирование национальной политики в части реализации прав и свобод человека, а также его участия в контроле за деятельностью органов государственной власти. В зависимости от времени осознания и формулирования прав человека их подразделяют на поколения.

Принято выделять три поколения прав.

***К первому поколению относятся гражданские и политические права.***

Это самое «старое» из общепризнанных прав человека поколение. Оно выросло из европейской и американской философии и политико-правовой практики XVIII века. Затем эти права нашли свое подтверждение в таких документах ООН как Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), в Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), в региональных соглашениях – в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.).

***Ко второму поколению относят социально-экономические права.***

Признание этих прав в нормах международного права явилось результатом идеологического и политического компромисса между социалистическими и западными странами.

Продвигавшаяся в свое время в ООН Советским Союзом и поддержанная странами третьего мира идея о закреплении социально-экономических прав в международных документах, была предметом острых дискуссий как при принятии Всеобщей декларации прав человека в 1948 г., так и при разработке и принятии Международного билля о правах, СССР руководствовался чисто идеологическими, пропагандистскими мотивами, настаивая на социальных и экономических правах и приводя в пример собственные «достижения». В результате в 1951 г. было решено принять два Пакта. С другой стороны были и объективные причины выделения социально-экономических прав в отдельную

группу, категорию, и, соответственно, отнесение их ко второму поколению прав человека. Международное признание социально-экономических прав было в этот период уже закреплено в различных конвенциях Международной организации труда.

Конституционная практика многих государств послевоенной Европы также свидетельствовала об их социальной ориентации, поскольку *государства* характеризовались непосредственно как социальные, закреплялось право на труд, на справедливые и благоприятные условия труда, на социальную защиту и т.д. В 1961 г. Совет Европы принял Европейскую социальную хартию [8]. В Европе, на родине теории естественного права и естественных прав человека, сегодня законодательно признаны все категории прав: гражданские, политические, экономические, социальные права и права в области культуры. Они закреплены в документах Совета Европы – в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколах к ней; в Европейской социальной хартии и др.; в документах Европейского Союза – в Хартии Европейского Союза об основных правах [9] и др. документах.

**К третьему поколению** относят коллективные права – их еще называют правами солидарности. Это права меньшинств, права народов, право на развитие, право на мир, право на благоприятную окружающую среду, репродуктивные права и другие. В 70-80-е годы прошлого столетия ООН разработала документы о правах меньшинств, правах народов, принимались региональные международные нормы, свой вклад внес Хельсинкский процесс. Следует заметить, что часть исследователей и практиков не относит коллективные права – права народов, наций, меньшинств – к правам человека, поскольку субъектом, носителем «прав человека» является индивид.

В соответствии с международными стандартами, на базе Французской Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1798 г. [10], естественные, неотчуждаемые и священные права человека квалифицируются как:

*личная свобода, собственность, безопасность и сопротивление*

*притеснению;*

*неограниченность сферы проявления свободы человека и ограниченность сферы действия государственной власти;*

*привлечения к криминальной ответственности лишь на основании закона (нет преступления, не указанного в законе; нет наказания, не указанного в законе), презумпция не виноватости, свобода взглядов, мысли, слова и прессы, которые защищаются «угрозой ответственности за злоупотребление этой свободой», и др.*

Как видим, эти документы становятся «стандартом» для государств в части национально-законодательного закрепления прав человека. К примеру, естественно-правовой подход в части понимания прав человека как естественных и неотчуждаемых прав от рождения, приобрел закрепление в конституциях США, Франции, Италии, Испании» и других странах.

Таким образом, проведенный анализ истории идеи прав человека позволяет сделать следующие выводы:

*во-первых*, история развития идеи о правах человека - это в первую очередь история новых понятий права и формирования новых теорий юриспруденции, которые базируются на основе их изменений и которые развиваются в мировой и национальной сферах деятельности государств;

*во-вторых*, права человека - это совокупность правил, какие свойственные природе человека, и без которых она не может существовать, то есть: этические принципы; достойное положение человека; система жизнеобеспечения личности; свобода, которая определяет статус свободной личности;

*в-третьих*, права гражданина - это совокупность возможностей, закрепленных в нормативно-правовых актах, которые определяют меру свободы субъекта, который имеет постоянную политико-правовую связь с определенным государством;

*в-четвертых*, совокупность людей, которые взаимодействуют определенным образом на основе надежд каждого члена группы, которые

разделяются, относительно других формируют соответствующие социальные группы в обществе;

*в-пятых*, международное признание прав человека, ставшее ориентиром для дальнейшего совершенствования человечества в направлении создания содружества правовых государств, является необходимым условием демократического развития взаимоотношений между социальными группами в обществе конкретной страны.

*в-шестых*, совокупность международных, региональных и национальных норм и стандартов образуют международную систему защиты прав и свобод человека от негативной деятельности органов государственного и иных видов управления.

#### **1. 4. Современная система защиты прав и свобод человека**

Как известно система – это совокупность элементов или отношений, закономерно связанных друг с другом в единое целое, которое обладает свойствами, отсутствующими у элементов или отношений их образующих. В нашем случае термин «система» означает комплекс элементов, находящихся во взаимодействии и единстве

**Современная система защиты прав и свобод человека включает три уровня:**

*международный;*

*региональный;*

*национальный.*

Формирование международных механизмов защиты прав человека связывают с Организацией Объединенных Наций (ООН). Главными документами организующими деятельность ООН являются Устав и Всеобщая декларация прав человека. Политический авторитет последней был настолько высок, что ее положения вошли в конституции многих государств мира, оказали существенное влияние на последующее развитие международных



отношений и международной политики, формирование международной системы защиты прав человека [12].

Международное право и, соответственно, политика развиваются и стремятся содействовать глобальному сотрудничеству, в том числе и политическому. Следует отметить, что на международном уровне, в вопросах организации и контроля принимаемых решений в части реализации прав человека ключевую роль занимает ООН. Эта организация создала не только правовые основы, но и механизм международного сотрудничества, а также систему соответствующих органов по имплементации вступивших в силу международно-правовых актов.

В современных условиях и происходящими мировыми изменениями ООН приобретает функцию главного координирующего центра международной политики и межгосударственного сотрудничества в области прав человека. Принимая необходимые международно-правовые акты, эта организация создала систему защиты прав человека, в которой ведущее место отведено руководящим органам и специализированным учреждениям, обладающими компетенцией в области прав человека. В основу деятельности ООН заложен принцип единогласия государств - постоянных членов Совета Безопасности, имеющих право вето.

К руководящим и исполнительным органам по защите прав человека, относятся:

*Генеральная Ассамблея;*

*Совет Безопасности;*

*Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС);*

*Совет по опеке;*

*Международный Суд;*

*Секретариат.*

*Генеральная Ассамблея* обладает почти неограниченной компетенцией. Так, ст. 10 уполномочивает ее «...обсуждать любые вопросы или дела в пределах настоящего Устава» и давать государствам-членам «рекомендации»

по таким вопросам...»[12, Ст. 10].

*Совет Безопасности* с целью поддержанию мира и безопасности на планете, вправе разбирать конфликтные ситуации, возникающие как на международном уровне между государствами так и внутри их. Как правило, возникновение конфликтных ситуаций обусловлено массовыми, а порой и постоянными нарушениями прав и свобод человека. В этом и заключена причина, в связи с которой этот орган вынужден заниматься проблемами прав человека. Следует заметить, что принятые решения в этом направлении являются окончательными. По вопросам касающихся применения вооруженной силы, определения наличия угрозы миру, одобрения специальных военных соглашений, подготовки и применения вооруженных сил, приема новых членов в организацию и др. Совета Безопасности руководствуется принципом единогласия постоянных членов при принятии решений.

*К специализированным органам ООН следует отнести, прежде всего, созданную Комиссию по правам человека (1946 г.), в функции которой входит разработка международных стандартов в области прав человека и осуществление контроля за их реализацией.*

Комиссией по правам человека разработаны десятки специальных процедур для урегулирования возникающих проблем в конкретных странах, утверждены должности и определены полномочия специальных докладчиков и представителей, рабочих групп и независимых экспертов.

Особое внимание Комиссия уделяет изучению причин нарушения прав человека в таких странах как Гватемала, Иран и Бирма. Вызывает тревогу состояние дел с соблюдением прав человека в КНР, палестинцев проживающих в Израиле.

Свою деятельность Комиссия организует через специальных докладчиков, независимых экспертов, которые систематически отчитываются о проделанной работе и ведут непрерывный диалог с правительством соответствующей страны, с целью создания постоянного присутствия и поиска каналов влияния по устранению выявленных нарушений.

Комиссия в последние годы своей деятельности, в части соблюдения прав человека, серьезно ощущает негативное политическое давление со стороны стран нарушающих права человека, что соответственно провоцирует критику правозащитников. Как правило, эти страны не идут на политические компромиссы допускают грубые нарушения прав человека и уходят от соблюдения международных стандартов.

*Комитет по правам человека* – это орган ООН контролирующей реализацию Международного Пакта о гражданских и политических правах. Этот орган рассматривает жалобы граждан государств. Государства, ратифицировавшие этот пакт делают заявление о признании его компетенции посредством подачи письменной декларации.

Для всех государств наиболее эффективным механизмом контроля за соблюдением прав человека являются их доклады. Доклады могут быть трех видов: первичный, дополнительный, периодический. Комитет принимает к рассмотрению и альтернативные доклады, предоставляемые неправительственными организациями. Эти доклад могут повлиять на формирование мнения членов Комитета. Комитет имеет право на принятие рекомендаций, направленных на улучшение ситуацию с правами человека в рассматриваемой стране.

Хотя решения, принимаемые Комитетом, не являются обязательными для выполнения, социально ответственные государства принимают меры по устранению выявленных нарушений. Так, Канада пересмотрела законодательство в отношении прав индейцев, проживающих за пределами своих племенных земель. Республика Маврикий внесла изменения в законодательство о правах женщин, Нидерланды внесли изменения в существовавшее дискриминационное законодательство о социальном обеспечении др.

Наиболее значимым органом, обеспечивающим защиту прав и свобод человека является созданное образование с названием Верховного комиссара ООН по правам человека (далее ВКООНПЧ) (1993 г.).

В сферу деятельности этого образования входят:

*поощрение и защита прав человека во всем мире;*

*укрепление международного сотрудничества в области прав человека;*

*достижение диалога с правительствами в целях обеспечения уважения прав человека;*

*координация усилий, предпринимаемых в данной области различными органами ООН, и др.*

Институтом Верховного комиссара ООН по правам человека создан общесистемный координационный центр по правам человека, который позволяет укреплять партнерские связи с другими подразделениями системы защиты прав и свобод человека. Координационный центр обслуживает интересы более 60 государств-членов, он оказывает им помощь в укреплении национального потенциала, обеспечивающего реализацию прав и свобод человека.

Институт Верховного комиссара ООН по правам человека и его структуры развивают необходимые связи между специалистами и кадровыми работниками системы прав человека, с целью разработки эффективной политики, направленной на поддержание прав человека, сохранения мира и оказания гуманитарной помощи на местах.

Важным по своей сути международным документом, обеспечивающим эффективную деятельность сложившейся системы прав человека является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950г.). Этот документ, на региональном уровне, выполняет функцию международного договора перенесшего принципы Всеобщей декларации прав человека на конкретную правовую почву в виде обязательств государств. Вместе с тем главная ценность этой конвенции заключена в том, что благодаря ей были созданы механизмы имплементации обозначенных прав человека.

Рассматривая Европейскую систему защиты прав человека следует отметить, что на региональном уровне - это первая межгосударственная

организация, функционированием которой является правозащитная деятельность.

В соответствии с принятыми документами в этой системе четко определен гарантируемый перечень прав для человека, разработаны коллективные процедуры, обеспечивающие их выполнение на европейском уровне. К особенностям принятия документов следует отнести то, что формально решения Европейской комиссии необязательны для исполнения, но государства-члены, принимают все меры для организации их выполнения. В качестве механизма рассмотрения жалоб граждан, выступает Европейский суд по правам человека, его решения являются обязательными для исполнения ее членами.

В условиях чрезмерной идеологизации межгосударственных отношений, растущего недоверия, сложно проводить согласование норм международного права, содержащие такие категории, как «демократия», «свобода», «социальный прогресс» и др., которые трактовались с противоположных позиций.

Поэтому в 1973 г. в Хельсинки состоялось совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, на котором рассматривались проблемы и осуществлялся поиск путей их решения. По результатам этого совещания был принят Хельсинкский Заключительный акт (1975 г.). В этом акте были определены основные направления и формы сотрудничества государств, в различных областях, относящихся к правам человека, включая образование, культуру, информацию.

В дополнение к этому совещанию в феврале 1987 г. на встрече в Вене европейские страны приняли решение о создании «...многоступенчатого постоянно действующего механизма осуществления контроля за выполнением уже достигнутых договоренностей в области прав человека...» [12].

Работает этот механизм следующим образом:

«...На первой стадии государствам-участникам, неправительственным организациям и отдельным лицам предоставлялось право обращения с

запросами к любому правительству по поводу нарушения основных прав и свобод человека.

На второй стадии предусматривалось проведение специального совещания в целях оценки функционирования этой процедуры.

На третьей предполагался созыв общеевропейской конференции по правам человека...» [12].

Как показала практика контроля за соблюдением прав человека у многих государствах эти прав в полной мере не соблюдаются. Большое количество нарушений, указывает на недостаточную эффективность внутригосударственного контроля, особенно это касается государств с диктаторской формой правления. Поэтому возникла необходимость в совершенствовании самих международно-правовых документов, а также тех структур, которые осуществляют их реализацию. Одной из таких структур является организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ / ОБСЕ).

Эта организация была создана как “организация по безопасности”. Однако, она занимается не только вопросами военной безопасности, разоружения или границ. Основанная на широкой концепции безопасности, Организация занимается также правами человека. ОБСЕ полагает, что безопасность — это нечто большее, чем просто отсутствие войны. Фактически государства-участники ОБСЕ стремились создать всеобъемлющие рамки для мира и стабильности в Европе. В Хельсинкском Заключительном акте в качестве одного из десяти руководящих принципов признается “уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений”. Это стало краеугольным камнем в истории защиты прав человека. Впервые права человека были включены в качестве четко сформулированного составного элемента в рамки региональной безопасности на той же основе, что и военно-политические и экономические вопросы. Такое признание было затем подкреплено многочисленными последующими документами.

вменено в обязанности выполнять функции контроля на уровне международного сотрудничества и внутригосударственного регулирования в области защиты прав человека.

В 1991 г., в г. Москве, состоялась конференции по человеческому измерению ОБСЕ в документах которой подчеркнуто, что «вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии, верховенства закона, носят международный характер и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства»

«Пражский механизм» (принятый в январе 1992 г.), или процедура «консенсус минус один» означает, что «в случаях явного, грубого и неисправленного нарушения соответствующих обязательств» в области прав человека Советом ОБСЕ или Руководящим советом могут быть «предприняты надлежащие действия», причем, «если необходимо, и без согласия соответствующего государства». К таким действиям относятся «политические заявления и иные политические шаги, которые будут делаться за пределами такого государства»

В настоящее время созданная организация по безопасности и сотрудничеству в Европе располагает серьезным потенциалом в части разработки политико-правовых механизмов и процедур, способствующих минимизации конфликтных ситуаций между государствами-участниками. Наиболее эффективным из них является посредничество, миссии по установлению фактов, миссии докладчиков, арбитраж и др. В целом сложившаяся совокупность механизмов и процедур урегулирования споров в рамках ОБСЕ представляет комплексный характер. Вместе с тем, имеющиеся возможности в части системы урегулирования споров, используются еще не достаточно полно.

Сложившаяся Европейская модель выработала новый контрольный механизм в области защиты прав человека и явилась примером для создания Межамериканской Африканской и стран СНГ моделей, обеспечивающих

защиту прав человека. Так, в 1948 г., в рамках организации американских государств (ОАГ.) создается Межамериканская система защиты прав человека.

Вместе с тем, наблюдается некоторая инерционность в реализации международных документов так, конвенция по правам человека, принятая в 1969 г, в Америке начала действовать в 1978 г. В соответствии с этой конвенцией, осуществление контроля выполнения принятых обязательств, возлагается на Межамериканскую комиссию и Межамериканский суд по правам человека.

Рассматривая Африканскую систему защиты прав человека, следует констатировать тот факт, что она не обеспечивает полноценный контроль прав человека в сравнении с европейской и американской.

В арабском регионе, по религиозным причинам, граждане длительное время вообще оставались без механизма защиты прав человека. Конференция по правам человека, которая состоялась в Багдаде (1949 г.), выработала для стран государств-членов Лиги арабских государств (ЛАГ) рекомендации по организации соблюдения прав человека. Эти рекомендации запустили процесс разработки проекта межарабского соглашения по правам человека. В этом направлении, работа начала проводится только когда Совет ЛАГ была принял Арабскую хартию прав человека. Вместе с тем, этот документ еще не создал основу для разработки конкретных обязательств государств-участников.

Обращает на себя внимание значимость того, что благодаря исламскому фактору, в Арабской хартии отсутствует свобода выбора веры, а также запрет в арабских странах, важнейших гражданских и политических свобод. К примеру, запрет права на личную неприкосновенность и жизнь, права на участие в управлении государственными делами, права на создание политических партий и организаций и др.

Арабские государства, приняв Хартию, иногда используют ее «в качестве регионального ограждения от оказываемого международным сообществом давления»

Как видим, в настоящее время соблюдение права и свободы человека



являются ключевым критерием формирования как внутренней так и внешней политики государств. Права и свободы человека – это действенный инструмент международного сотрудничества, формирования международной политики, а также политического влияния.

Мировым сообществом, в рамках ООН, Совета Европы, других региональных систем, принята концепция прав человека в виде международных стандартов, обеспечивающие права человека и деятельность международной системы по их защите. Эта концепция способствует достижению баланса равного взаимодействия международно-правового и национального регулирования прав человека. К тому же, процессом, обеспечивающим ликвидацию разграничений между национальным и международным регулированием, является соблюдение права и свобод гражданина.

Следует помнить, что только на базе международных стандартов, с учетом национальной специфики и формируется собственная концепция реализации прав гражданина, собственный перечень их свобод.

Международный опыт указывает на то, что международные документы, направленные на реализацию прав и свобод человека делает их: *во-первых*, эффективным, в части регулирования межгосударственных отношений; *во-вторых*, серьезным инструментарием достижения общих позиций по решению проблем вызванных нарушением прав и свобод человека, учитывая специфику и особенности национального развития;

Национальная и международная практика показывает, что в международном сообществе, соблюдение прав и свобод человека – это процесс длительный, так как экономический, политический и культурный уровни развития государств сильно разнятся. Это как раз и не дает оснований на то, что права человека будут гарантированы для всех в одинаковой мере, а также будут совершенствоваться формы и методы способствующие их развитию.

### **Вопросы (темы) для обсуждения:**

Сущность понятия прав и свобод человека, сходство и отличия понятий.

Права человека, права гражданина и их признаки.

Сущность понятия «Поколение прав человека»: характеристика, особенности.

Сущность понятия неотъемлемости и неотчуждаемости прав человека.

Международные документы, и их роль в формировании национальной базы по обеспечению соблюдения прав человека.

Национальные нормативно-правовые акты, регулирующие права человека.

Истоки образования международной системы защиты прав человека.

Какова взаимосвязь между правами человека, демократизацией общества и формированием общественного контроля?

Условия определяющие применения ограничение прав и свобод.

Характеристика современной международной системы защиты прав и свобод человека.

Сущность и значимость международного уровня системы защиты прав и свобод человека.

Роль Организацией Объединенных Наций (ООН), в продвижении прав человека.

Всеобщая декларация прав человека: понятие, суть, принципы.

Европейская региональная система защиты прав человека и ее роль в развитии национальных систем.

Основные нормы Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950г.)

Права человека как источник формирования системы общественного контроля.

### **Рекомендуемая литература [1-13]**

## **Тема 2. Роль и место общественного контроля в системе государственного и муниципального управления**

2.1. Сущность государственного и муниципального управления

2.2. Понятие, сущность, объекты, принципы формирования общественного контроля.

### **2.1. Сущность государственного и муниципального управления.**

Являясь одним из видов социального управления государственное управление формировалась эволюционным путем на протяжении нескольких исторических этапов.

Все, что нас окружает, все предметы материального мира, природные, общественные явления и процессы, да и сами люди являются совокупностью определенных элементов, которые образуют соответствующие системы. В тоже время упорядочение взаимосвязей между элементами любой системы является необходимым условием ее функционирования и достигается с помощью двух основных способов – *саморегулирования и управления* [14].

Как определяет известный украинский ученый Аверьянов В.Б., саморегулирование осуществляется без применения внешних сил, благодаря программе, заложенной природой, на основе ее объективных, независимых от человеческого сознания закономерностей.

В отличие от саморегулирования, упорядочение взаимосвязей, осуществляется благодаря управлению, которое представляет собой волевое вмешательство человека в деятельность таких систем как *«человек - природа»*, *«человек - техника»*, *«человек - человек»* и тому подобное.

Осуществляется оно именно потому, что в этих системах в качестве первичного руководящего элемента выступает человек и созданы они для обеспечения и обслуживания интересов человека [15].

Вообще любая механическая, естественная или биологическая система, любое явление природы приобретают значение для человека только при соотношении с потребностями, интересами и целями его жизнедеятельности. Поэтому управление в собственном понимании начинается тогда, когда в каких-то явлениях и процессах имеют место принципы, интересы, воля и действия человека.

*Управление* является сложным и универсальным общественным феноменом, необходимой функцией общественной жизни. Учеными управление рассматривается как функция организованных систем, обеспечивающая формирование их структуры, поддержку осуществляемой деятельности для достижения поставленной цели.

*Целью управления* является организация совместной деятельности людей, их отдельных групп и организаций, обеспечение координации взаимодействия между ними, а его сутью - осуществление управляющего влияния на соответствующие объекты.

В научной литературе выделяют общие виды управления, такие как техническое, биологическое, социальное (общественное) управление, в зависимости от объекта управления (рис. 2.1.).

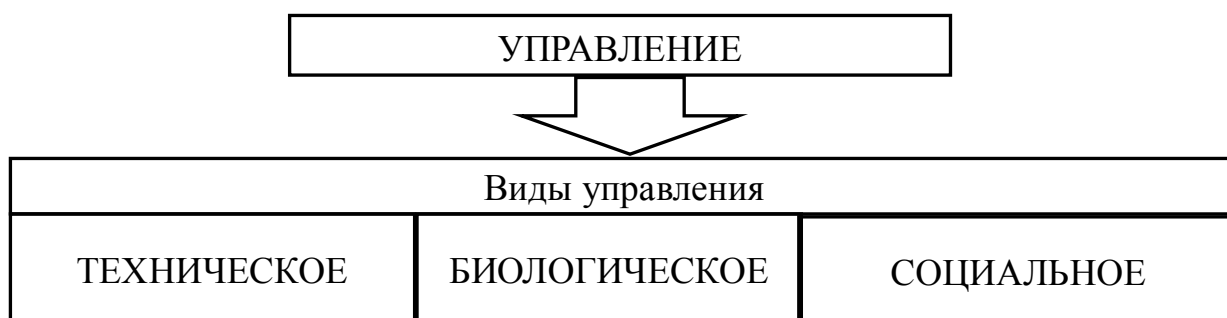


Рис. 2.1. Виды управления.

*В качестве объекта технического управления* выступают разнообразные машины, механизмы, и т.п., то есть предметы материального мира, созданные самим человеком и предназначенные для расширения ее возможностей в познании мира, обеспечения собственной жизнедеятельности [16].

*Объектом биологического управления являются элементы живой природы, растительный и животный мир. Результатом биологического управления является создание новых сортов растений и пород животных, получения сырья, продуктов растительного и животного происхождения, с помощью которых обеспечивается физиологичное существование человека [16].*

Социальное управление начало формироваться и продолжает развиваться в течение всей истории человечества. Это управление создано человечеством *во-первых, для саморегулирования жизнедеятельности общества; во-вторых, для удовлетворения потребностей и интересов таких общественных институтов как государство, право, мораль, и.т.п.*

Принципиальное отличие социального (общественного) управления заключается в том, что здесь субъектами, которые управляют, то есть управляющими субъектами, и объектами, по отношению к которым осуществляется управление, то есть управляемыми объектами, выступают люди и их сообщества.

Отсюда и берет свое название управление - социальное (общественное), что свидетельствует о полной принадлежности этого явления к обществу в целом, его отдельных частей и образований – социумов [16].

Социальное управление это не что иное, как взаимодействие людей и социальных институтов, формирующих связи между отдельными субъектами, в конечном итоге – это их коллективная и общественная жизнь. В качестве предметов социального управления выступают различные материальные вещи; духовные ценности; технические средства; технологические процессы. Вместе с тем, стороною управления может быть только человек. Функционирование социального управления всегда направлено на удовлетворение интересов и потребностей человека и социальных групп которые он образует.

Необходимость в управлении существует в любом человеческом сообществе - от маленького коллектива к обществу в целом. Без этого наступают беспорядок и хаос.

*Социальное управление есть важнейшем институте самосохранения и постоянного возобновления общественной жизни [16].* В социальном управлении целеустановление сопровождается практической целенаправленностью. В отличие от других интеллектуальных сфер цели в управлении тесно *связаны* с потребностями практики. Они по своей сути являются заданиями, а последние формулируются с учетом реальных возможностей - имеющихся материальных, организационных, финансовых и других ресурсов. Сложность управленческого целеустановления заключается в том, что среди огромного количества возможных целей необходимо отобрать такие, которые могут быть практически реализованы. Иначе управление просто теряет свой смысл.

Как уже отмечалось ранее, управление необходимо там и тогда, где возникает взаимодействие людей и есть необходимость объединить их действия для достижения поставленных целей.

Не вызывает ни какого сомнения то, что каждый человек сам руководит своими поступками. Но для того, чтобы группа людей осуществила определенные согласованные действия, необходимо:

обозначить цели, и направления их реализации;

сформировать поведенческую составляющую каждого члена сообщества на осуществление поставленных целей.

В этом как раз и состоит организационная составляющая управления.

Анализ научной литературы [14-17] свидетельствует, о том, что существует определенная классификация социального управления, виды которого выделяются исходя из субъекта управления. Так государство, которое являясь субъектом социального управления, через систему органов государственной власти, реализуя управленческую деятельность и осуществляет функцию государственного управления.

Как видим, государственное управление – это разновидность социального управления, где *субъектом* являются органы государственной власти и их работники, *объект управления* – это общественные процессы и отношения.

Из проведенных исследований российских и зарубежных ученых [14-17] следует, что государственное управление обладает особыми свойствами, а именно:

*во-первых*, органы государственной власти и аппаратные работники, представляют собой специфический субъект, деятельность которого регламентирована Конституцией, законами и нормативными правовыми актами;

*во-вторых*, субъект управления наделен властными полномочиями, согласно которых государственное управление является средством власти, распространяющейся на все общество;

*в-третьих*, масштабность и многозначность общественных явлений подлежащих управлению. Очевидно, что система государственного управления призвана сбалансировать интересы социальных институтов общества; удовлетворить потребности всех граждан страны; обеспечить социальную защиту граждан и безопасность государства;

*в-четвертых*, правом понуждения и принуждения граждан и социальных институтов общества с целью реализации общих целей стоящих перед государством. Государственное управление как форма управленческой деятельности, обеспечивает как администрирование, так и государственно-административное управление

Государственное администрирование как система, представляет собой практическую деятельность органов государства. Эту деятельность ученые рассматривают как технологический процесс подготовки и реализации управленческих решений. В совокупности эти решения не что иное как применяемые методы и средства, обеспечивающие решение поставленных задач. Следует заметить, что воздействие государственных органов на подведомственные им структуры и объекты, осуществляется на базе административной ответственности выполнения решений. В практической деятельности административное управление, понимается как вид государственной деятельности, обеспечивающей управление государственными

делами. При этом она реализуется в форме исполнительной власти на всех уровнях государственно-административного устройства.

В системе общего управления значимое место занимает *политическое управление*, представляющее собой разработку стратегии действий государства. В международных и внутренних отношениях этот вид управления формирует государственный имидж, разрабатывает концепции поведения, способствующие решению общественно значимых проблем.

Важным звеном в системе государственного управления является определение целей. Как следует из проведенного научного изыскания российского ученого Атаманчука Г.В.- «...Цели государственного управления вытекают из целей государства и имеют уровневую структуру, построение которой основано на принципе «древа целей», позволяющем проследить взаимосвязь и согласованность целей разного уровня и содержания. Центральное место в иерархии целей государственного управления занимает *стратегический уровень* – генеральное направление государственной политики...» [15]

Рассматривая виды целей государственного управления следует обратить внимание на то, что они формируются на основе принципа детерминанты, то есть при постановке цели они вытекают одна из другой. Классификация целей строится на функциях государства и сферах жизни общества. Характерными являются такие цели как развитие общественно-политического процессов; социально-экономического развития; организационные, информационные, разъяснительные цели и т.п.

В научной литературе можно найти и иные критерии классификации целей: объем (общие, частные); результат (цели конечные и промежуточные); временная перспектива (краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные цели) и т.п.

Характеризуя функции управления следует сказать, что они представляют собой стабильные виды управленческой деятельности субъекта.



В науке и практике функции государственного управления рассматриваются как виды деятельности системы органов власти, и государственных служащих, обеспечивающие регулирование общественных процессов и отношений, направленных на реализацию поставленных целей. Французским ученым А. Файолем были выделены базовые функции управления, а именно:

1. Планирование.
2. Организация.
3. Командование.
4. Координация.
5. Контроль.

В теории управления ученые выделяют такие функции как анализ, целеполагание, прогнозирование, планирование, организация, координация, мотивация, контроль, регулирование. В системе государственного управления они рассматриваются как общие.

Наряду с этими функциями в государственном управлении имеют место специфические функции. Среди них можно отметить такие как государственное регулирование, лицензирование, организация проведения выборов, референдумов и т.п.

Некоторые функции обеспечивают регулирование жизнедеятельности общества, к примеру, такие как социально-организационные функции. Внутриорганизационные функции государственного управления, обеспечивают упорядочение и совершенствование деятельности органов власти.

Важным аспектом в управлении является выбор методов управления, представляющих воздействие субъекта на управляемый объект. Так, в зависимости от поставленных целей могут применяться и различные методы управления. Как правило, они характеризуются по своему содержанию: к примеру, по назначению, по связям с мотивами деятельности, по формам применения и другим признакам.

Особое место в системе государственного управления отводится методам, воздействующим на целые коллективы, отдельных работников, а также в целом на социально-экономические системы. Каждая группа методов имеет свое предназначение, особенности, соответствующие формы проявления и диапазон их применения. Следует заметить, что: *во-первых*, использование методов должно происходить комплексно; *во-вторых*, в системе государственного управления, методы рассматриваются как способы воздействия органов власти на формирование и развитие общественных процессов.

Анализируя совокупность применяемых способов и приемов, используемых субъектами органов власти, можно выделить следующие группы методов:

*методы административного характера*, которые представляют собой государственные нормативы, предписывающие субъектам и объектам поступать установленным образом. Основываются эти методы на распорядительстве субъекта, они являются обязательными для исполнения управляемых объектов, а их невыполнение преследуется по закону;

*методы экономического характера* – это способы заинтересованности, обеспечивающие выгодные условия управляемому объекту реализовывать свою деятельность в указанном государством направлении. Такие методы базируются на поиске путей, способствующих достижению баланса интересов между государством, гражданами и различными институтами общества;

*методы идеологического характера (социально-психологические)*, реализуют государственную политику в создании комфортного морально-нравственного воздействия государства на сознание людей. В этом направлении, как правило, используются такие формы воздействия как пропаганда, агитация и рекомендации науки «социальной психология»;

*правовые методы* - это способы воздействия государства, базирующиеся на конституционных и законодательных нормах, а также внутренних нормативно-правовых актах действующих на территории страны. К правовому

воздействию следует отнести административное управление, правосудие и контроль;

*неправовые методы*, которые можно классифицировать на организационно-технические и противоправные. Организационно-технические работают в законодательном поле, но последовательность действий правом не регулируется. Противоправные – все осуществляемые действия не соответствуют действующему законодательству.

Рассматривая приведенные группы методов, следует указать на то, что они обеспечивают такие функции как разрешение на деятельность, требования, запреты на деятельность, ответственность за выполнение принятых решений, контроль и надзор за соблюдением Конституции и законодательных актов, что является специфическим волеизъявлением государства.

В практическом управлении управленческая деятельность реализуется по следующему алгоритму: *установка и понятие целей; постановка задач; поиск метода управления; разработка инструментов управления; применение инструментария и оценка результатов.*

В качестве инструментария государственного управления используются все необходимые средства, которые обеспечат реализацию управленческого решения.

Среди инструментария ученые и практики выделяют такие подгруппы как общие (универсальные) и локальные. *Общие*, представляют собой нормы и правила управленческой деятельности, закрепленных актами законодательного характера, а также внутренними нормативно-правовыми документами

*Локальные инструменты управления* выступают в качестве постановлений, приказов, распоряжений, различных договоров, контрактов, решений совещаний и т.п., обеспечивающих достижение целей государственного управления.

В тоже время, постановка целей государственного управления и процесс их достижения, разработка методов, функций и инструментария управления органов власти базируется на ряде принципов.

В теории государственного управления под принципами понимается руководящие правила, идеи, закрепленные на законодательном уровне, а также базовые положения, способствующие функционированию системы органов власти на различных уровнях.

Учеными, принципы государственного управления, классифицируются на три типа: общие, организационно-технологические, частные.

К общим относятся *гуманизм, демократизм, разделение властей, федерализм, законность.*

Организационно-технологические принципа рассматриваются как *исполнительская, распорядительская и организационная деятельность органов власти.*

Очень важным аспектом в государственном строительстве, наряду с государственным управлением, по мнению российского ученого Зотова В.Б., является формирование и развитие муниципального управления. Организация этого вида управления, осуществляется на принципе самоуправления. Управленческая деятельность осуществляется органами местного самоуправления, избранными гражданами согласно закону, с целью самоорганизации по решению вопросов местного значения [17-19].

По мнению многих ученых, муниципальное управление идентично местному самоуправлению как форма управления муниципальной собственностью. Таким образом, муниципальное управление учеными рассматривается как самостоятельный вид профессиональной деятельности работников органов местного самоуправления, в основе которой лежит принцип самоуправления, направленный на удовлетворение общественных интересов и потребностей в рамках, определенных законом [17-19].

Как отмечают ученые принцип самоуправления, представляет собой правило, которым выборные органы должны руководствоваться при разработке форм народовластия. Роль этого принципа заключена в том, что на его основе должна быть организована деятельность населения с целью самостоятельного

ответственность решения вопросов местного значения и под свою ответственность.

Внутри муниципального управления, так же, как и на общенациональном уровне, может существовать принцип разделения властей: исполнительная власть сосредотачивается в руках главы (мэра), законодательная - в руках городского совета, и судебная - в руках городского суда и муниципального подразделения министерства юстиции. Муниципальное управление, как и государственное, связано с определенной территорией и разными группами населения, живущими на данной территории.

На основе вышесказанного, можно дать краткую характеристику муниципальной службы, отличающую ее от государственной службы в органах власти.

Так, муниципальный служащий должен не только иметь знания, но и навыки и умения хозяйствования, поскольку его деятельность не значительно отличается от предпринимательской. С другой стороны, общественный характер распределения прибыли по различным направлениям, регулирование интересов малого и среднего бизнеса, работающих на территории муниципального образования, требует знаний и навыков управленческой деятельности в системе муниципальной и государственной службах.

Муниципальное управление представлено системой органов местного самоуправления, деятельность которых состоит из большого количества разнохарактерных по содержанию операций.

Содержание этой деятельности осуществляется через функции муниципальных служб, среди которых значимое место отводится функции отраслевого управления, осуществляемого на принципах сочетания территориального и отраслевого управления.

Для муниципального уровня власти Конституцией определено самостоятельное поле деятельности, ограниченное пределами полномочий данного уровня.

Теория муниципального управления в настоящее время претерпевает изменения, поскольку существовавшие ранее научные разработки касались прежних систем управления. Сформировавшиеся внешние и внутренние факторы влияния требуют выработки концептуально новых подходов к разрешению противоречий между уровнями государственного и местного управления, а также осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти в части защиты прав и свобод человека в соответствии с международными стандартами.

Значимым звеном в системе муниципального управления является целенаправленность.

Ученые и практики к главной цели муниципального управления относят жизнеобеспечение жителей муниципального образования, реализация которой осуществляется посредством решения следующих задач:

*формирование на территории муниципального образования социальной инфраструктуры;*

*проведение мероприятий направленных на стабилизацию экономики муниципальных образований;*

*обеспечение функционирования и развития межрегиональных и внутренних региональных связей;*

*решение вопросов по экологической безопасности;*

*поддержание целостного экономического пространства;*

*поиск форм и методов обеспечения взаимодействия управленческих структур с гражданами и общественными институтами.*

Решение и этих задач требует комплексности, что является обязательным условием повышения эффективности воздействия на развитие социально-экономические процессов в муниципальных образованиях.

Функционирования хозяйственного механизма муниципального образования как системы, предполагает поиск путей повышения качества муниципального управления.

*Системный характер хозяйственного механизма муниципального образования* определяется глубокой взаимосвязанностью и обусловленностью выполняемых им функций. Действие этого механизма призвано согласовать реализацию каждой из функций всего комплекса.

Следует отметить, что система муниципального управления функционирует на основе принципа самоуправления, в которой в качестве субъекта управления выступают органы местного самоуправления, а объекта управления – муниципальное образование с его хозяйством. В этой системе, между ее элементами, возникают такие отношения как экономические, организационные, правовые, управленческие.

Из приведенного выше следует, что предметом муниципального управления являются управленческие отношения. Очевидно, что для организации совместной деятельности людей необходим механизм, который бы регулировал постоянно пересекающиеся интересы личности с групповыми интересами. Таким механизмом, на наш взгляд, и является сбалансирование взаимоотношений между людьми.

В процессе развития хозяйствования муниципального образования возникают сложности во взаимоотношениях между людьми, кардинальным образом меняется соотношение между частными и общими интересами в обществе, зачастую эти процессы приобретают характер нетерпимости к правам и свободам человека, что в конечном итоге приводит к политической и социально-экономической нестабильности в государстве.

Для регулирования этих процессов требуется системная деятельность уполномоченных институтов гражданского общества и отдельных граждан на выполнение функций общественного контроля в части установления соответствия функционирования органов государственной власти и местного самоуправления нормативно-правовым стандартам, а также выявленных отклонений от них.

## 2.2. Понятие, сущность, объекты, принципы формирования общественного контроля

Контроль по мнению французского ученого А Файоля, является одной из важнейших функций процессов управления. Эта функция занимает ключевое место в механизме государственного управления и институтов общества. Применяется функция контроля в разнообразных наблюдательных и оценочных механизмах, *во-первых* за качеством выполнения полномочий в системе органов власти ее структур и государственного аппарата; *во-вторых*, за осуществлением деятельности различных органов, структур, организаций и должностных лиц; *в-третьих*, за соблюдением национального и международного законодательства, различных нормативно-правовых актов как со стороны государства так и отдельной организацией их исполнительской дисциплины и качества управленческой деятельности.

*Целью контроля*, является проверка законности принятых решений и осуществляемых действий.

Особо значимым видом контроля в части оказания и совершенствования качественных государственных и муниципальных услуг, является *общественный контроль*. Это вид контроля занимает главенствующее место среди других, в системе органов государственного и местного самоуправления.

В стран мира с развитой демократией и сформировавшимся гражданским обществом контрольные функции качества государственных и муниципальных услуг все чаще передаются общественности. Такой подход способствует значительному улучшению качества услуг и осуществляемой деятельности органов власти.

Как следует из научной литературы, общественный контроль, *во-первых*, является наиболее эффективной формой участия граждан в процессах принятия и контроля выполнения решений; *во-вторых*, это эффективный вид социального контроля, осуществляемый как самими гражданами так и их объединениями; *в-третьих*, является важнейшей формой становления



демократии и способом привлечения граждан к управлению государственными делами общественными институтами. Так, по мнению американского исследователя Ш. Арнштейн – это наиболее прогрессивная форма такого участия из всех, что существуют.

Общественный контроль осуществляемый гражданским обществом и его институтами направлен на оценку деятельности органов власти всех уровней, одним из которых является соблюдение международных стандартов в части соблюдения прав человека, как неотчуждаемых, так и приобретенных. [20-24].

Права человека представляют систему гуманистических ценностей, в соответствии с которыми выстраиваются взаимоотношения в обществе. В тоже время права человека - это система:

социальных регуляторов отношений в обществе по горизонтали, опирающихся на морально-этические принципы и нормы;

правовых регуляторов отношений в обществе по вертикали, характеризующих закрепленный правовой статус личности во взаимоотношениях с органами власти

Общественный контроль за соблюдением прав и свобод человека – это средство защиты от государственного произвола и насилия, которые ему свойственны. Таким образом, права человека – это ключевой элемент общественного контроля как системы осуществляющей наблюдение за функциональной деятельностью органов государственного и муниципального управления.

В качестве предмета общественного контроля выступают осуществляемые действия органами государственной власти и местного самоуправления, принятые ими решения, созданные документы, утвержденные программы и состояние их выполнения [19].

Как показывает практика органам государственной власти и местного самоуправления свойственны злоупотребления властными полномочиями, а также реализация узкособственных интересов во вред общественным. Такой подход ведет к изменению сути понимания социального государства, поэтому

для противодействия злоупотребления властными полномочиями необходим эффективный механизм. В качестве такого механизма и выступает общественный контроль.

В качестве негативных факторов влияющих на качество общественного контроля следует выделить отсутствие обязательности, со стороны органов власти, в части выполнения установленных нарушений, поскольку такой вид контроля имеет рекомендательный характер. Ну это и не удивительно так как многие ученые и практики назначение общественного контроля видят только в выявлении нарушений действующего законодательства со стороны органов власти.

*Субъектами общественного контроля* являются специально созданные общественные институты, сами граждане, их объединения и организации, а также некоммерческие и негосударственные организации. Иными словами, субъектами общественного контроля является организованная и неорганизованная общественность.

*Организованная общественность* - это органы самоорганизации населения, СМИ, общественные, профсоюзные, творческие организации и другие общественные объединения. К этой же группе мы относим и те политические партии, которые на данный момент не прошли в парламент, а также партийные ячейки областного, районного, городского, районного в городе уровней, которые не представлены в органах местного самоуправления соответствующего уровня. Как показывает опыт и практика управленческой деятельности, субъекты государственного управления и частично отдельные ученые, склоняются к мнению, что право осуществления общественного контроля должно принадлежать организованной общественности. На их взгляд, тем общественным организациям, в которых среди видов установленной их деятельности, предусмотрены функции контроля деятельности органов власти и местного самоуправления, а также их учреждений. Как правило, непосредственно контроль осуществляется представителями этих организаций - общественными контролерами, кандидатуры которых должны утверждаться,

уполномоченным по правам человека на определенной территории или общественным советом, который создается из представителей соответствующего местного совета, администрации, и общественных объединений, которые имеют право осуществлять общественный контроль.

*Под неорганизованной общественностью* понимаются граждане и их семьи, которые не соединены между собой в любые организационные формы и представляют собственные интересы ситуативно, или общие интересы жителей, пользователей или потребителей определенной социальной группы.

К объектам общественного контроля относятся органы государственной исполнительной власти, и муниципальных образований, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, и коммерческих организаций когда такая деятельность затрагивает общественные интересы. Общественные интересы в данном случае рассматриваются как законные интересы граждан, связанные с обеспечением их безопасности и благополучия, стабильного и устойчивого развития общества.

Значимым аспектом в организации общественного контроля является его цели. К его главной цели следует отнести контроль деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Сущность этой цели заключается в соблюдении прав и свобод человека, в поддержке в интересах социума, совершенствовании правового механизма управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Для достижения этой цели сформированы задачи общественного контроля, а именно:

осуществление общественного контроля за соблюдением органами власти действующего законодательства;

контролирование целесообразности принятия управленческих решений;

контроль за соблюдением прав и свобод в государстве и обществе;

контроль качества исполнения полномочий органами власти и местного самоуправления;

контроль соблюдения государственными служащими своих обязанностей;

контроль соответствия нормативных правовых актов принимаемых органами власти и местного самоуправления нормам Конституции и Законов;

контроль соблюдения международных норм в части установления запретов и ограничений;

контроль формирования кадрового потенциала в системе органов государственной власти и местного самоуправления;

контроль рационального использования и расходования природных ресурсов и т.п.

Деятельность общественного контроля осуществляется на основе принципов закрепленных национальными законами и иными нормативными правовыми актами. Именно от принципов зависит развитие качественной составляющей общественного контроля и достижение тех целей, ради которых он осуществляется.

Принципы общественного контроля условно можно разбить на несколько групп. Так, на примере законодательства Российской Федерации можно выделить группу правовых принципов:

*принцип приоритета прав и свобод человека*, позволяет составить иерархию правовых ценностей для осуществления общественного контроля. Этот принцип провозглашает права человека выше прав и интересов органов и должностных лиц. Приоритетность соблюдения прав человека при осуществлении общественного контроля является догмой;

*принцип добровольности* участия в осуществлении общественного контроля (добровольность заключается в том, что члены общественного формирования действуют на основании собственной воли, и добровольно принятых на себя обязательств);

*принцип равноправия* заключается в том, что члены общественного формирования равны друг перед другом и не являются вышестоящими лицами по отношению друг к другу. Члены общественного формирования, автономны в своей деятельности и каждый из них представляет собой самостоятельный его субъект;

*принцип объективности*, обеспечивает беспристрастность, добросовестность, достоверность результатов получаемых в процессе осуществления общественного контроля;

*принцип законности*, основывается на четком соблюдении Конституции и законов;

*принцип недопустимости вмешательства*, не допускает вмешательство в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

В качестве группы организационных (практических) принципов, учеными выделены следующие принципы:

*разумной последовательности и преемственности в планировании своей деятельности;*

*комплексности и системности;*

*наиболее эффективного использования всех видов ресурсов;*

*эффективного использования экспертного потенциала;*

*максимальной результативности.*

Вместе с тем, эффективность общественного контроля зависит:

*во-первых*, от применяемых форм, технологий, методов и механизмов организации общественного контроля за деятельностью органов власти;

*во-вторых*, от активного взаимодействия всех органов власти с действующими структурами гражданского общества. В этом процессе важен контроль за соблюдением государственными органами своих обязанностей перед народом. Не допускается государственными органами злоупотребление властью, игнорирование прав и свобод человека.

В современных условиях строительства государственности, модернизации государственного управления, борьбы с коррупцией, повышения качества управленческой деятельности, развитием муниципальных услуг значимость общественного контроля во много раз возрастает.

## **Вопросы (темы) для обсуждения**

Сущность понятия и свойства государственного управления.

Характеристика целей и задач государственного управления.

Функции государственного управления.

Виды государственного управления.

Принципы государственного управления.

Государственное управление как разновидность социального управления.

Сущность понятия муниципального управления.

Цели, задачи, принципы муниципального управления.

Взаимосвязь государственного и муниципального управления.

Сущность понятия общественного контроля.

Субъекты и объекты общественного контроля.

Цели, задачи, принципы общественного контроля.

## **Рекомендуемая литература [14-24]**

### **Тема 3. Формы, особенности, методы и механизмы общественного контроля деятельности органов государственного и муниципального управления**

3.1. Формы и характерные особенности общественного контроля

3.2. Основные направления и механизмы практической реализации общественного контроля в Российской Федерации и Донецкой Народной Республике

#### **3.1. Формы и характерные особенности общественного контроля**

Проблема осуществления общественного контроля деятельности органов государственной власти приобретает в национальном и мировом

политологическим дискурсе все большее значение. Так российский ученый Иваненко И.Н. обращает внимание на то, что «...10 – 15 лет назад еще существовали дебаты о целесообразности общественного контроля, то сегодня исследователи и практики едины во мнении, что он является неотъемлемым элементом успешного общественно-государственного развития. В настоящее время в центре внимания обществоведов находятся вопросы повышения эффективности общественного контроля, его реализации в различных условиях...» [25] .

Из анализа научной литературы следует, что в процессе развития общественного контроля сложились различные подходы в части формирования понимания его сущности и основных критериев по наблюдению за деятельностью системы органов власти. Вместе с тем, при различном понимании сущности, основная масса исследователей рассматривает общественный контроль как организованную деятельность людей и всей совокупности общественных институтов.

Деятельность этих институтов основана на выполнении таких задач как соблюдение органами власти, при принятии управленческих решений, законодательных норм, а также внесения соответствующих корректировок в управленческий процесс. Этот процесс может осуществляться путем использования права на обращение как в уполномоченные органы так и непосредственно к обществу

В обществе с развитыми формами демократии, функционирование общественного контроля может рассматриваться как целеустремленное и действенное влияние социальных субъектов, главным из которых является общественный активист. Следует заметить, что общественный контроль, способствует активизации гражданского общества, влияние которого направлено на повышение качества жизнедеятельности общества. Очевидно, что процесс развития гражданского общества, обеспечивает рост самоорганизации и организации, являющихся элементами его демократизации. Обращает на себя внимание и тот факт, что корректное взаимодействие органов

власти с общественными институтами, обеспечивает направления развития различных форм общественного контроля и формирование политической культуры европейского образца. Так, теоретические и практические изыскания ученых и практиков позволяют выделить основные формы организации общественного контроля в виде:

*социологических и статистических исследований;*

*общественных слушаний;*

*проведения общественной экспертизы;*

*публикаций результатов проверок в прессе;*

*общественных расследований;*

*общественных проверок;*

*общественной инициативы;*

*проведения общественного мониторинга;*

*выступлений на радио, телевидении и предание огласке в сети Интернет;*

*участия общественности в процессах подготовки и принятия решений коллегиальными органами власти;*

*систематических проверок осуществляемой деятельности как любого управленца так и организации в целом;*

*проведения анализа причин обращений граждан на результаты деятельности органов власти и т. п.*

Значимую роль в реализации общественного контроля играют общественные советы и экспертно-консультативные органы, представляющие собой публичные органы местного самоуправления и общественности.

Наряду с общественными советами действуют студенческие советы, детские совещательные советы при органах публичной власти.

Направлениями деятельности общественных советов и совещательных органов при органах публичной власти являются:

*обсуждение значимых социально-экономических вопросов;*

*участие в разработке проектов решений органов публичной власти;*



*экспертно-аналитическое обеспечение деятельности органа публичной власти;*

*выполнение проектов на заказ органов публичной власти.*

К особенностям общественного контроля следует отнести то, что по своему характеру он может быть, как *официальным* (когда он проводится в соответствии с официальными договоренностями органов власти или самим учреждением), так и *неофициальным* (когда он проводится исключительно по инициативе общественных организаций).

Структурными элементами общественного контроля являются масс-медиа, совещательные комитеты, консультационные или координационные советы при органах власти.

*Совещательные комитеты* представляют собой группы волонтеров из представителей граждан, которые работают на постоянной основе в режиме проведения заседаний и помогают выяснять интересы общества в тех вопросах, решением которых займется общественная организация, местный орган власти или орган местного самоуправления. Это одна из активнейших форм участия общества, которое в то же время требует от участников и представителей общества незаурядной самоотверженности общественному делу. Такой орган включает, как правило, ограниченный круг граждан, которые способны отобразить мнение общества. Создание совещательных комитетов иницируется, как правило, органами местного самоуправления или профильными негосударственными организациями. Порядок их создания и функционирования регламентирован специальными нормативно правовыми актами [26].

Накопленный опыт организации общественного контроля показывает, что органы публичной власти могут создавать постоянные или специальные консультационные органы, которые должны оказывать им помощь в консультировании граждан и получении всесторонней информации от населения и общественных организаций по вопросам выбора политического курса в определенных отраслях.

В Ирландии, Люксембурге, Польше действует *система трехсторонних форумов* представителей правительственных, коммерческих и профсоюзных организаций.

Общественный контроль рассматривается как инструмент общественной оценки качества выполнения оказываемых услуг органами власти и подконтрольными им объектами. Таким образом, отличия общественного контроля от иного вида контроля лежат в субъектно-объектной сфере и заключаются в том, что:

*во-первых*, общественный контроль осуществляется именно общественностью (организованной и неорганизованной);

*во-вторых*, в процессе осуществления общественного контроля контролируется выполнение именно социально-направленной деятельности в основе, которой лежит выполнение таких функций как защита прав и свобод человека, а также сбалансированность интересов и потребностей граждан.

С управленческих позиций общественный контроль, является одной из функций управления, который реализуется изучением деятельности подконтрольных объектов на предмет ее соответствия социальными нормам и установленным требованиям.

Как видим, к главной цели общественного контроля следует отнести не только устранение, но и недопущение объектами контроля несоответствия в своей деятельности установленным нормам, стандартов и т.п. Так, по мнению российского исследователя Е. Маштаковой, задача общественного контроля состоит в том чтобы, *во-первых*, предотвратить действия подконтрольных субъектов за пределами законности и правопорядка; *во-вторых*, не допустить возможные отклонения от установленных целей и интересов общества и его субъектов; *в-третьих*, при обнаружении таких отклонений, обеспечить устранение отрицательных последствия [27].

Но задание общественного контроля не сводится лишь к выявлению расхождений между заданными и фактическими результатами.

### **3.2. Основные направления и механизмы практической реализации общественного контроля в Российской Федерации и Донецкой Народной Республике**

В общественном контроле, по мнению ученых Плуженко В.О. и Кондратьева В.О., отсутствует функция принуждения и он не является инструментом по принятию приказов обязывающих органы власти совершать необходимые обществу действия. Вместе с тем, существующие формы общественного контроля, позволяют обратить внимание государства и его органов на существующие проблемы в части соблюдения прав и свобод и, таким образом повлиять на принимаемые решения [28].

Как видим, общественный контроль способствует решению основной задачи - защиты конституционных прав и свобод человека в развитом демократическом государстве. В тоже время для реализации такого подхода, органам власти потребуется наличие обратной связи и контроля за своей деятельностью, функционированием бизнеса, граждан и других институтов общества. Роль такой обратной связи и должен выполнять как формализованный так и не формальный контроль, который может стать эффективным помощником для власти.

Бесконтрольная власть подвержена коррупции, работает не эффективно, ее органы, в лице служащих, могут злоупотреблять своими полномочиями и инструментами принуждения. Поэтому общественный контроль и является системой, которая позволяет контролировать управленческие решения органов власти не только на всех этапах их реализации, но и оценивать полученный результат от их воздействия на общество.

Как отмечают исследователи Плуженко В.О. и Кондратьева В.О., «...общественный контроль возможен, прежде всего, тогда, когда власть этого хочет или как минимум, не препятствует работе соответствующих институтов...» [28]. Тем не менее, несмотря на «добровольность» данного института, существуют механизмы общественного контроля не позволяющие

органам и организациям государственного и муниципального управления уклоняться от взаимодействия с субъектами общественного контроля.

*Общественный контроль в разрезе мирового опыта, представляет достаточно широкий набор механизмов, которые строятся, прежде всего, вокруг принципов прозрачности (открытости) государственной власти и участия общества в ее работе.*

Анализ национальной и международной практики организации общественного контроля позволяет выделить два основных направления вокруг, которых формируются механизмы.

Ключевым направлением позволяющим реализовать на практике деятельность системы общественного контроля является международное и национальное правовое обеспечение.

Стоит отметить, что это направление в Российской Федерации, реализуется через такие общественные формирования как «общественные палаты и общественные советы». Эти органы свою деятельность осуществляют на базе утвержденных норм соответствующих законодательных и подзаконных актов. Значимыми среди них являются Федеральный закон. «Об Общественной палате Российской Федерации» [29], правительственное Постановление № 481 [30], и ряд других.

Следует отметить, что при федеральных органах исполнительной власти созданы общественные советы. Вместе с тем, правовое обеспечение такого контроля достаточно слабое, а основная масса специалистов и граждан не достаточно понимают значимости самой сути и предназначения сформированных механизмов общественного контроля.

Как показала практика взаимоотношений органов власти и общества вопросы организации общественного контроля в сфере государственного и муниципального управления требуют четкого правового обеспечения и разъяснения его роли. Правовой механизм позволяет создать понятную систему информирования населения о работе с обращениями граждан и юридических лиц к органам государственной власти с возможностью проконтролировать

процесс от поступления обращения до официального ответа органа власти и т.д. Подготовленные итоговые документы субъектами общественного контроля, о результатах проведенной работы в виде актов, открытой информации и т.п., должны быть направлены в соответствующие органы и организации, а также обнародованы в средствах массовой информации. Как следует из научной литературы такими документами могут быть общественный мониторинг, итоговый документ проведения общественной экспертизы; протоколы, решения принятые в процессе общественных (публичных) слушаний.

Вместе с тем, такой подход имеет свои недостатки: так, в соответствии с Законом, деятельность общественного контроля как системы, направлена на тесное взаимодействие с общественными палатами и советами при государственных органах власти; поскольку общественные палаты и общественные советы находятся при государственных органах власти то документы итоговых проверок, для получения статуса официальных результатов общественного контроля, всё равно должны будут пройти через «фильтр» государственных органов.

Другим направлением, по которому организуется деятельность системы общественного контроля, является осознанная добровольность, на базе которой создаются механизмы в виде волонтерских движений, общественных инициатив, голосования, обсуждения, петиций, экспертизы, журналистских расследований. В качестве механизмов используют выборы и референдумы.

На основании результатов своей деятельности они могут:

*представлять в государственные и муниципальные органы власти свое видение совершенствования деятельности системы органов государственного управления и местного самоуправления;*

*вносить предложения направленные на устранения причин приведших к несоблюдению прав и свобод граждан;*

*вносить рекомендации по минимизации нарушений прав общественных институтов, а также негосударственных некоммерческих организаций;*

*в соответствии с нормативно-правовой базой разрабатывать и выходить с общественной инициативой;*

*в судах или административном порядке, оспаривать нормативно-правовые документы, нарушающие права человека, а также незаконные действия либо бездействия органов власти и других организаций.*

Такой подход, по статусу имеет более независимый характер, вместе с тем, объекты общественного контроля очень часто игнорируют расследования, рекомендации, и другие формы итогов проделанной работы субъектов общественного контроля.

Анализ теоретических и практических исследований указывает на то, что механизмы общественного контроля, как правило, формируются под решение проблемы. В совокупности они являются прекрасным источником усовершенствования действующей системы организации контроля за деятельностью органов государственного управления и органов местного самоуправления со стороны общественности и отдельных граждан.

Интересным по своей сути проектом направления развития общественного контроля в Российской Федерации, является образование в 2013 году по инициативе граждан, общественного движения: «ОБЩЕРОССИЙСКИЙ НАРОДНЫЙ ФРОНТ» (ОНФ) [31].

В соответствии с утвержденным Уставом целями ОНФ являются:

«...2.1.1. содействие единению и взаимному доверию, сотрудничеству и гражданской солидарности во имя исторического успеха России, её свободы, процветания, благополучия и безопасности;

2.1.2. общества свободных и успешных людей, построенного на ценностях любви и уважения к своей стране, справедливости, взаимоуважения и гражданской солидарности;

2.1.3. поддержка и обеспечение прямого и постоянного диалога между гражданами и Президентом страны, общественного мониторинга и гражданского контроля исполнения законов, президентских инициатив и иных приоритетных государственных решений и программ;

2.1.4. вовлечение граждан, организаций и институтов гражданского общества в постоянную совместную работу по определению приоритетов развития России, содействие расширению возможностей народовластия, реальному участию всех активных и неравнодушных граждан в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2.1.5. укрепление социального партнёрства и гражданской взаимопомощи, поддержка общественной самоорганизации, социального творчества, добровольчества, иных созидательных гражданских инициатив по решению важнейших вопросов развития страны...» [31].

Структуру ОНФ можно представить следующей схемой (рис. 3. 1).



Рис. 3.1. Организационная структура Общероссийского Народного Фронта

Согласно рисунку 3.1, организационная структура Общероссийского Народного Фронта выглядит следующим образом:

1. Учредителями ОНФ, являются граждане Российской Федерации

2. Лидер движения. Лидер Движения - высшее выборное лицо Движения, которое избирается Съездом открытым голосованием, большинством голосов от числа делегатов Съезда.

3. *Руководящие органы Движения:*

Съезд Движения (СД) является вышестоящим руководящим органом. Этот орган может собираться на свои заседания при возникшей необходимости, но не менее одного заседания в два года.

СД созывается Центральным штабом Движения (ЦШД).

*Центральный штаб Движения является постоянным выборным коллегиальным руководящим органом. Этот орган избирается Съездом Движения на пятилетний период.*

*Для контроля за деятельностью Движения избирается Центральная ревизионная комиссия(ЦРК), которая избирается Съездом Движения также на пятилетний период.*

*Сопредседатели Центрального штаба Движения. Сопредседатели ЦШБ избираются на заседании открытым голосованием большинством голосов.*

*Исполком Движения (ИД) - постоянный оперативно действующий исполнительный орган Движения. Этот орган подотчётен Центральному штабу Движения.*

Для организации исполкома Центральным штабом Движения назначается его Руководитель.

4. *В соответствии с Уставом Движения образуются структурные подразделения такие как региональные и местные отделения, а именно:*

*Региональные отделения Движения (РД), создаются Центральным штабом Движения. Их деятельность распространяется на соответствующие территории субъектов РФ. РД наделяются в установленном порядке, правами*



юридического лица. Согласно Уставу на территории одного субъекта может быть образовано только одно РД.

#### *Конференция РД.*

Руководящим органом высшего порядка является Конференция. Этот орган созывается региональным штабом, когда возникает необходимости, но не менее одного раза в год.

#### *Региональный штаб Движения (РШД).*

Для созыва конференции, РШД устанавливает норму представительства ее участников, в том числе, утверждает порядок избрания делегатов от местных отделений Движения. После этой процедуры принимает решение о дате созыва Конференции РД;

#### *Сопредседатели Регионального штаба*

Для организации руководства работой Регионального штаба избираются сопредседатели. Количество сопредседателей определяется Региональным штабом Движения, в зависимости от установленных направлений его деятельности. Сопредседатели избираются открытым голосованием большинством голосов.

#### *Региональная ревизионная комиссия регионального отделения Движения.*

Этот орган избирается для осуществления контроля деятельности Регионального отделения Движения.

Региональная ревизионная комиссия выполняет контрольно-ревизионную функцию и избирается открытым голосованием.

Срок полномочий ревизионной комиссии составляет пять лет;

#### *Местные отделения Движения (МОД).*

Эта структура создается в соответствии с постановлением Центрального штаба Движения и поступившими предложениями от Региональных штабов.

Местные отделения Движения функционируют без права юридического лица и только в границах муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

*Собрание местного отделения Движения (СМОД).*

Руководящим органом высшего порядка Местного отделения Движения является СОБРАНИЕ. Этот орган созывается Штабом местного отделения Движения.

*Штаб местного отделения Движения (ШМОД)*

ШМОД – это постоянно функционирующий выборно-коллегиальный орган местного отделения Движения.

Для созыва собрания ШМОД устанавливает норму представительства его участников. После этой процедуры принимает решение о дате его созыва.

*Сопредседатели Штаба местного отделения Движения.*

Для организации руководства работой ШМОД избираются сопредседатели. Количество сопредседателей определяется Штабом местного отделения Движения, в зависимости от установленных направлений его деятельности. Сопредседатели избираются открытым голосованием большинством голосов.

*Ревизионная комиссия Штаба местного отделения Движения.*

Этот орган избирается для осуществления контроля деятельности Собранием местного отделения Движения. Ревизионная комиссия выполняет контрольно-ревизионную функцию и избирается открытым голосованием.

Срок полномочий ревизионной комиссии составляет пять лет;

Это движение структурируется по всей территории РФ. Так, Центральный штаб Движения формирует структуры для проведения мониторинга, возникающих проблем в части соблюдения прав и свобод человека.

Мониторинг проводится в различных направлениях жизнедеятельности человека, а именно:

*совершенствования системы образования;*

*развития культуры;*

*защиты прав семьи и детей;*

*в вопросах решения проблем ЖКХ;*

*экологии, бизнеса и т. п.*

*Механизмы практической реализации общественного контроля в Донецкой Народной Республике.*

Если говорить о формировании общественного контроля в Донецкой Народной Республике то следует отметить, что 05 июня 2015 года был принят Закон «О защите прав потребителей», являющийся ключевым элементом создающейся системы в Республике. Действия этого документа направлено на формирование взаимоотношений между потребителями и производителями. Он утверждает права потребителей на приобретение качественных товаров (работ, услуг). Определяет нормы обеспечивающие качество и безопасность жизнедеятельности граждан. Устанавливает информационные источники о произведенных товарах и услугах.

Создает условия для развития механизмов обеспечивающих сбалансирование интересов сторон, а также реализацию прав человека.

В соответствии с Законом, в Республике создается орган власти, целью которого является формирование политики государства, направленной на защиту прав потребителей. Этот орган осуществляет государственный и санитарно-эпидемиологический надзор за деятельностью как государственных органов так и местного самоуправления.

С целью вовлечения граждан в процесс защиты прав потребителей в республике, был также создан добровольный общественный орган – «Народный контроль». Деятельность этого органа направлена на организацию взаимодействия граждан с государственными органами и в перспективе с системой местного самоуправления.

«Народный контроль» был учрежден при общественном движении «Донецкая Республика». В системе государственного управления ДНР, он является один из механизмов повышения качества жизни граждан республики.

В основе деятельности НК лежит «Положение о народном контроле при общественном движении «Донецкая республика» (ОД ДР) [32], согласно которому :

«...1.1. Народной контроль (далее НК) при Общественном движении «Донецкая Республика» – добровольный орган общественного контроля, обеспечивающий взаимодействие граждан Донецкой Народной Республики с государственными органами и в перспективе с системой местного самоуправления с целью защиты прав и свобод, а также учет жизненных интересов граждан ДНР.

1.2. НК создается при Общественном движении «Донецкая Республика», которому он подотчетен.

1.3. НК в своей деятельности руководствуется Конституцией, законодательством Республики, внутренними и внешними нормативно-правовыми актами, а также настоящим Положением.

1.4. НК создается и действует на следующих правилах:

- 1) обеспечение приоритета прав и законных интересов человека;
- 2) соблюдение принципа добровольности на участие в осуществлении общественного контроля;
- 3) самостоятельность НК, автономность от воздействия государственных органов системы органов местного самоуправления, а также различных хозяйствующих субъектов и организаций;
- 4) соблюдение принципа открытости во всей деятельности общественного контроля, также публичного обсуждения его результатов;
- 5) соблюдение принципа законности в деятельности НК;
- 6) объективность, беспристрастность и добросовестность НК, достоверность результатов осуществляемого им общественного контроля;
- 7) недопустимость необоснованного вмешательства НК в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений и организаций;

1.5. Народной контроль осуществляет контроль:

- 1) качества товаров, а также соблюдение Правил;
- 2) качества муниципального, бытового, транспортного обслуживания населения;

- 3) соблюдения качества услуг в сфере общественного питания;
- 4) надлежащего содержания жилищного фонда и других объектов социально-бытового назначения независимо от форм собственности;
- 5) соблюдение качества обслуживания медицинских и образовательных учреждений;
- 6) иных сфер, относящихся к потребительскому рынку.

1.6. Работа Народного контроля осуществляется на общественных началах;

1.7. Численный состав НК определяется ЦИ Общественного движения «Донецкая Республика» и действуют на основании должностных инструкций, которые утверждены...» [32].

*Целями и задачами народного контроля являются:*

1) защита конституционных и социальных прав граждан Донецкой Народной Республики в условиях продолжающегося финансово-экономического кризиса, падения реальных доходов населения и борьбы с нарушениями прав потребителей товаров и услуг;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан в сфере потребления.

3) обеспечение доступа всех категорий граждан к товарам и услугам высокого качества;

4) формирование и развитие гражданского правосознания;

5) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение взаимодействия государства с институтами общества;

6) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;

7) оказание помощи контролирующим службам в организации контроля за работой предприятий торговли, общественного питания независимо от форм собственности, муниципального, бытового, транспортного обслуживания, содержанием жилищного фонда и других услуг, необходимых для жизнедеятельности населения и осуществляющих деятельность на потребительском рынке Донецкой Народной Республики;

8) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений и организаций;

9) защита республиканского производителя, создание справедливых рыночных условий, поддержка здоровой конкуренции;

10) популяризация товаров республиканского производителя;

11) налаживание балансовой взаимосвязи «производитель – продавец – потребитель»;

12) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

*Народный контроль, в лице ее членов, имеет право:*

«...1) проводить мониторинг или рейд всех объектов независимо от форм собственности, которые относятся к потребительскому рынку и осуществляют деятельности на территории Донецкой Народной Республики.

2) изучать потребительские свойства продукции, спрос на нее, проводить опросы населения для выявления общественного мнения о качестве выпускаемых и реализуемых товаров и ценах на них;

3) проводить самостоятельно или обращаться к уполномоченным государственным органам относительно проведения экспертизы и испытания продукции;

4) получать от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления информацию, необходимую для реализации своих целей и задач;

5) способствовать соответствующим специально уполномоченным органам в осуществлении контроля качества продукции и обслуживания;

6) оказывать юридическую и консультационную помощь потребителям согласно законодательству Донецкой Народной Республики;

7) вносить предложения по разработке нормативных документов, устанавливающих требования к качеству продукции;

8) представлять и защищать интересы потребителей в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления согласно законодательству Донецкой Народной Республики;

9) вносить органам исполнительной власти и субъектам хозяйствования предложения о мерах по повышению качества продукции, о временном приостановлении выпуска и реализации продукции, не соответствующей установленным требованиям к качеству, о прекращении производства, изъятии из реализации продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья и имущества граждан или наносящей вред окружающей среде, фальсифицированную и дефектную продукцию, а также о корректировке цен, установленных с нарушением законодательства ДНР;

10) обращаться с иском в суд о признании действий продавца, производителя (предприятия, выполняющего их функции), исполнителя противоправными в отношении неопределенного круга потребителей и прекращении этих действий;

11) в соответствии с законодательством защищать в суде права потребителей;

12) обращаться в правоохранительные органы и органы исполнительной власти о привлечении к ответственности лиц, виновных в выпуске и реализации продукции ненадлежащего качества;

13) информировать общественность о правах потребителей;

14) содействовать развитию международного сотрудничества в сфере защиты прав и интересов потребителей...» [32.

Члены Народного контроля, обязаны:

*1) соблюдать действующее законодательство Донецкой Народной Республики;*

*2) квалифицированно, честно, объективно, принципиально проводить проверки предприятий торговли, общественного питания, муниципального, бытового, транспортного обслуживания, содержания жилищного фонда и*

*других объектов социально-бытового назначения независимо от форм собственности.*

*3) обеспечивать гласность работы в средствах массовой информации.*

Народный контроль, несет ответственность в соответствии с действующим законодательством Донецкой Народной Республики за:

*1) нарушение действующего законодательства;*

*2) сокрытие нарушений, выявленных в ходе проверки; 3) иные деяния, предусмотренные действующим законодательством Донецкой Народной Республики...» [32].*

*О механизме работы «Народного контроля».*

Народный контроль - это добровольный общественный орган, организующий взаимодействие между гражданами и органами власти. С целью развития народного контроля планируется создание комиссий на местах, в которые будут включаться представители различных отраслей и профессий. По состоянию на 2015 год в структуре НК насчитывалось более 98 народных контролеров, которые успешно проводят рейды по контролю за ценообразованием. Контролерам выдаются удостоверения, инструкции, а также бланки протоколов, в которых указан перечень социально значимых продуктов. В процессе проверок обнаруживаются факты превышения цен в 2 и более раз. Составляемые акты о выявленных нарушениях совместно с общественными приемными ОД «Донецкая Республика» передаются в соответствующие органы власти.

Проблема превышения цен сформировалась в ДНР одновременно с плавающим курсом рубля к гривне. По мнению специалистов работающих экономике Республики экономического обоснования для повышения цен нет. Потребительский рынок ДНР в основном наполняется товарами из России, расчет за которые происходит в рублях, поэтому превышение цен – это прост спекуляция. Так, например, с 7 по 21 октября 2015 года было проверено 495 магазинов по всей Республике. Проведен мониторинг цен и выявлены факты завышения цен на социальные группы товаров. К этой группе относятся яйца,



мука, мясные и молочные продукты. Кроме завышенных цен общественные контролеры выявили факты продажи недоброкачественных продуктов. Результаты проверок передаются в органы общества защиты прав потребителей, а также в инспекцию по ценообразованию. Общественный орган «Народный контроль» контролирует весь процесс. Нарушителям грозит Административный штраф. Размер накладываемого штрафа зависит от уровня превышения цен. При повторном нарушении штраф увеличивается в два раза.

Выбор объектов проверки проходит выборочно и согласно поступившим жалобам. Принцип проверки следующий: жалоба поступает на горячую линию; руководство проекта «Народный контроль» дает указания народным контролерам; контролеры выходят на место и, собственно, фиксируют нарушение; составляется протокол; протокол передается в соответствующие службы.

«Народный контроль» создан для того, чтобы защищать интересы людей проживающих на территории Донецкой Народной Республике. При сложившейся модели осуществления государственной власти в ДНР (рис. 3.2),

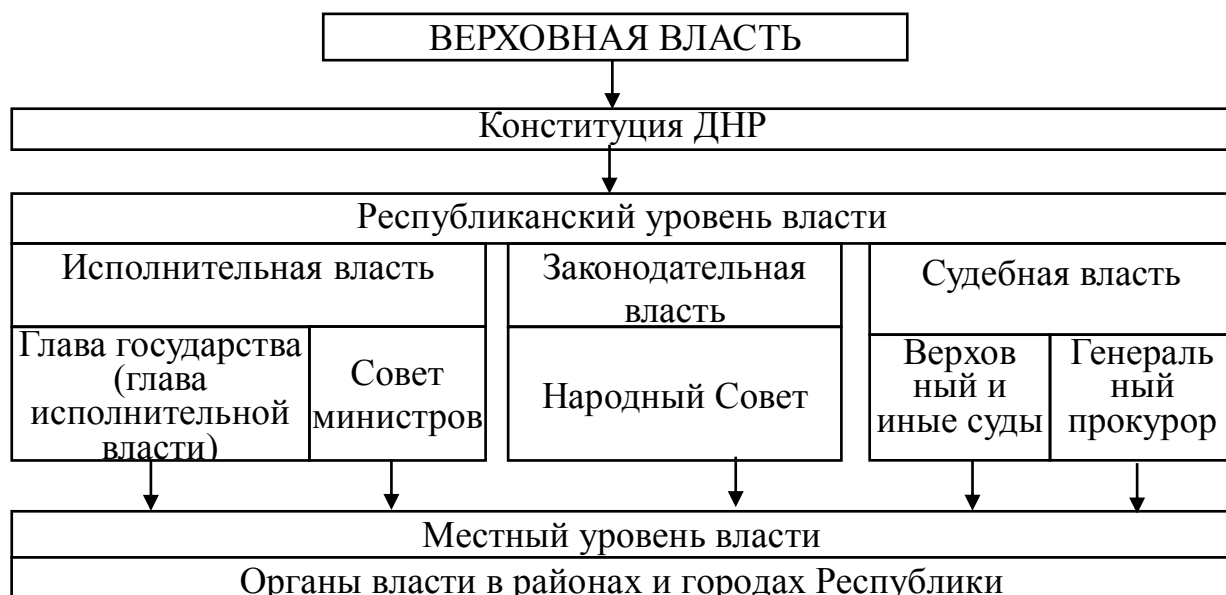


Рис. 3.2. Сложившаяся модель осуществления государственной власти в Донецкой Народной Республике

процесс совершенствования системы общественного контроля управленческой деятельности органов власти и субъектов хозяйствования находится в стадии формирования и поиска более эффективных подходов ее организации.

Правовой базой, положившей начало развития общественного контроля в Донецкой Народной Республике являются такие законодательные акты как: Закон «Об обращениях граждан», регулирующий правоотношения, связанные с реализацией права граждан на обращение в государственные органы, органы местного самоуправления, средства массовой информации и иные органы и организации с целью защиты своих прав [33]; Закон «О защите прав потребителей», на базе которого создается механизм реализации прав между потребителями и производителями [34]; Закон «О профессиональных союзах», определяющих полномочия и права работников в части защиты своих социально-трудовых и экономических прав и интересов [35].

Анализ становления общественного контроля управленческой деятельности органов власти в Донецкой Народной Республике, позволяет сделать вывод о том, что эффективному его развитию должны способствовать поиск путей, опирающихся на инновационные методы формирования его как системы. По мнению ученых: *во-первых*, условиями осуществления общественного контроля, является наличие таких систем как система органов государственного и муниципального управления обеспечивающая властную функцию, то есть осуществляющая управленческую деятельность; система из числа субъектов (социальных институтов, граждан), не наделённых государственно-властными полномочиями, выполняющих контрольную функцию, то есть анализирующая реакцию общества на соответствующие управленческие действия системы органов власти [36]; *во-вторых*, для успешного становления и развития общественного контроля в Донецкой Народной Республике необходима реализация «Концепции формирования целостной системы общественного контроля управленческой деятельности органов государственной и муниципальной власти» (рис. 3.3) [36];

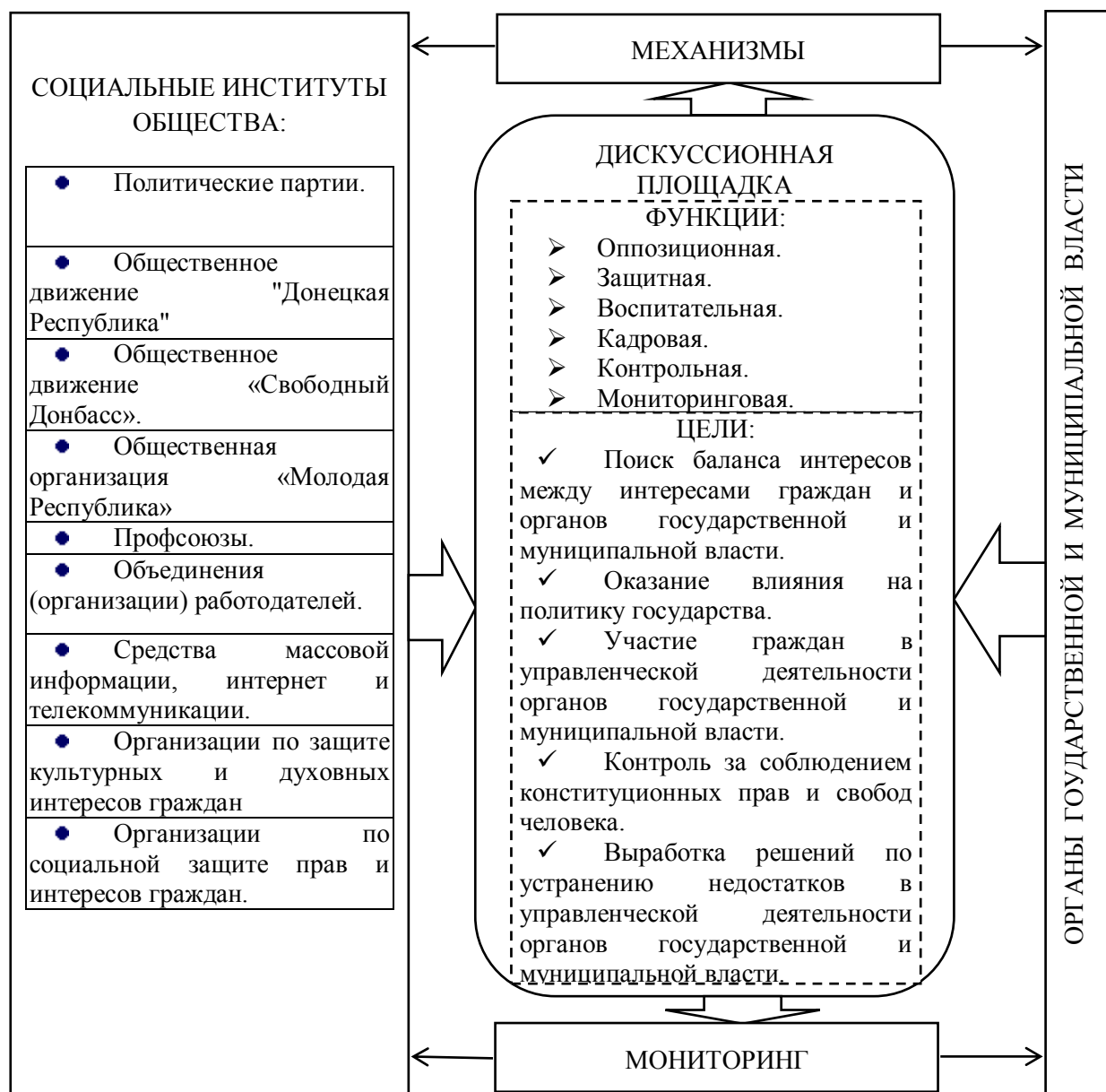


Рис. 3.3. Концепция формирования целостной системы общественного контроля управленческой деятельности органов государственной и муниципальной власти

*в-третьих*, для обсуждения и решения возникающих проблем в процессе взаимоотношений граждан, органов государственной власти и хозяйствующих субъектов требуется наличие дискуссионной площадки, выполняющей роль обратной связи между руководством государства и гражданами (рис. 3.3);

*в-четвертых*, осуществление эффективной управленческой деятельности требует наличия механизмов сдерживания и противовесов между отмеченными

системами, которые должны обеспечить автономность их деятельности, а также обязательность выполнения принятых решений.

### **Вопросы (темы) для обсуждения**

Характерные особенности общественного контроля как системы.

Структурные элементы системы общественного контроля.

Основные направления развития общественного контроля.

Процедура принятия решений субъектами общественного контроля.

Какие существуют виды итоговых документов о проведенном общественном контроле за деятельностью государственных органов?

Формы, методы общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов.

Какие используются механизмы для практической реализации общественного контроля?

Национальный нормативно-правовой механизм обеспечивающий реализацию функций общественного контроля.

Международная правовая база, способствующая реализации общественного контроля.

### **Рекомендуемая литература [25-36]**

#### **Тема 4. Общественный контроль и общественные институты: взаимоотношения, методы организационной деятельности, проблемы**

4.1. Особенности и методы организации общественного контроля в системе социально-трудовых отношений.

4.2. Проблемы осуществления общественного контроля в системе государственных и муниципальных органов власти.

4.3. Повышение эффективности общественного контроля: реалии и возможности (на примере Российской Федерации).

#### 4.1. Особенности и методы организации общественного контроля в системе социально-трудовых отношений

Категория «общество» является одной из ключевых для понимания сути происходящих процессов в системе отношений социальных субъектов. Элементами этой системы являются не только социальные субъекты, но и такие образования как сферы жизнедеятельности общества. Следует заметить, что системность общества обеспечивается особым способом взаимодействия и взаимозависимости таких сфер жизнедеятельности как социальная, экономическая, политическая и духовная (рис. 4.1).

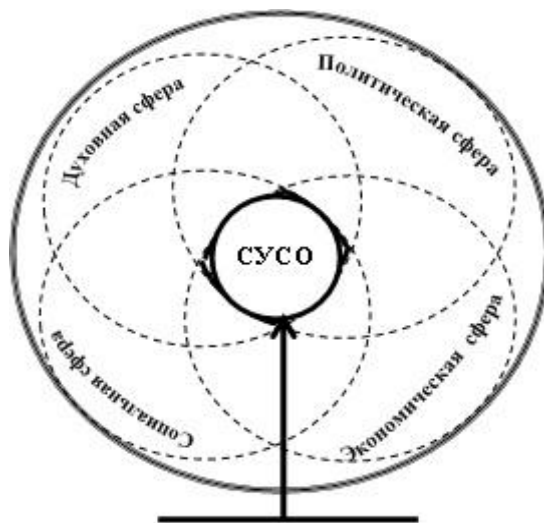


Рис. 4.1. Система управления сферами общества

Результаты научных исследований проведенных учеными в социологии и экономике позволяют дать следующую краткую характеристику вышеуказанных сфер жизнедеятельности общества:

Социальная сфера - это вид отношений, возникающих в процессе производства непосредственной жизни человека и его как социального существа.

Экономическая сфера представляет собой совокупность отношений индивидов, возникающих при получении и распределении материальных благ, а также при производстве, распределении, потребления товаров и услуг.

В экономике и политологии взаимодействие этих сфер рассматривается как совокупность хозяйственных отраслей, бизнеса, общественных институтов главной задачей которых является обеспечение качественного уровня жизни граждан.

Повышение уровня жизни населения происходит за счет возникающей системы социальных и трудовых отношений (ССТО), рассматриваемой как совокупность взаимосвязей и взаимоотношений, существующих между индивидуумами и их социальными группами. Обозначенная совокупность обусловлена процессами трудовой деятельности. Сами по себе социально-трудовые отношения (СТО) возникают и развиваются для удовлетворения потребностей граждан и повышения качества их трудовой жизни.

Элементами системы социально-трудовых отношений (ССТО) являются субъекты трудовых отношений, уровни социальных отношений, предметы СТО. Как показывает теория и сложившаяся практика формирования их взаимосвязей и взаимоотношений в качестве субъектов выступают: наемные работники работодатели и государство.

В трудовой сфере наемный работник рассматривается как физическое лицо, заключившее с работодателем, на основании законодательства, трудовой договор по выполнению определенного вида работы, соответствующей его квалификации и способностям. Интересы наемных работников на рынке рабочей силы представляют профсоюзы.

Работодатель может быть представлен в качестве как физического так и юридического лица (организации, предприятия и т. п.), которым представлено право найма на работу. Работодатель может быть одновременно и собственником на средства производства. Интересы работодателей могут представлять созданные ими организации и их органы.

Государство в системе ССТО может выступать в двух ипостасях:

выполняет как законодательную функцию, так и координатора, организатора данных отношений, а также арбитра в трудовых спорах;

может быть также работодателем, если предприятия и организации имеют государственную собственность.

К уровням социально-трудовых отношений ученые и практики относят: индивидуальный и коллективный уровни; государственный уровень; территориальный уровень; уровень производственных отношений и др.

В научной литературе и практике в качестве предметов социальных и трудовых отношений выступают многочисленные аспекты трудовой жизни человека и организации. К основным из них следует отнести: процессы организации эффективного труда; обеспечение занятости граждан; достойная оплата труда наемных работников; обеспечение охраны труда, жизни и здоровья работников; сохранение окружающей среды. Предметы СТО определяются поставленными целями, достижение которых обеспечивается работниками на различных этапах их трудовой деятельности. В теории социальных и трудовых отношений принято различать следующие стадии человеческого жизненного цикла:

*от момента рождения до завершения процесса обучения;*

*начало и продолжение трудовой и семейной деятельности;*

*процесс жизнеобеспечения после завершения трудовой деятельности.*

На первой стадии социальные и трудовые отношения взаимоувязаны, как правило, с проблемами профессионального образования.

На второй - базовыми являются взаимоотношения возникающие в процессе найма, увольнения, улучшения условий охраны и оплаты труда.

На третьей – решение проблемы жизнеобеспечения за счет пенсионного обеспечения.

В наибольшей степени предметы СТО обусловлены такими аспектами как занятость; организация оплаты и охраны труда.

Взаимоотношения между субъектами социально-трудовых отношений можно представить в виде формулы: *работник-работник; работник-работодатель; профсоюз-работодатель; работодатель-государство; работник-государство, работник общество и др.*

Работодатели и наемные работники, как субъекты, организуют наиболее значимые взаимосвязи, поскольку являются сторонами процесса формирования социально-трудовых отношений. Этот процесс требует контроля, так как между сторонами постоянно возникают противоречия связанные с несоблюдением прав человека на достойную оплату труда, охрану труда, жизни и здоровья работников, охрану окружающей среды.

Ключевым элементом целостной экономической сферы являются социально-трудовые отношения. СТО – это «сердцевина» всего комплекса общественных отношений, поскольку от их характера и совершенства зависят качество жизни, социальная безопасность в обществе, уровень производительности труда, а в конечном итоге развитие социально-экономического прогресса.

По уровню развития социально-трудовых отношений можно судить о степени социализации человека. Совершенные СТО это высокий уровень демократизации общества и обеспечение социально-экономической стабильности в государстве. Следует отметить, что научные теории, направленные на формирование эффективных социально-трудовых отношений, обеспечивают конструктивную практическую деятельность именно развитых стран

Главными гарантами социально-трудовых отношений в развитых странах являются сложившиеся профсоюзные свободы и право на ведение коллективных переговоров, становление и развитие которых проходили в условиях острой классовой борьбы в начале XX века.

Принятые международные стандарты на свободу ассоциации и право работников на образование своей организации – профсоюзов, создали правовую основу для ведения коллективных переговоров между организациями работников и работодателями. Социально-трудовые отношения на Западе считаются «здоровыми» или «справедливыми», если между профсоюзами (представляющие интересы работников) и предпринимателями достигнуто



взаимопонимание и конструктивное сотрудничество, то есть, достигнут баланс интересов.

Профсоюзы (Trade union) - это негосударственное образование работников, которое призвано охранять социально-трудовые права и экономические интересы людей, помогать решать проблемы, связанные с нарушением этих прав, кроме этого профсоюзы наделены полномочиями представлять и отстаивать интересы трудящихся (наемных работников и тех, кто трудится по совместительству) на различных уровнях государственной иерархии.

В соответствии международными и национально-правовыми документами, деятельность профсоюзов легитимизована в сфере социально-трудовых отношений. Профсоюзы, как общественная организация, имеют право контроля за деятельностью работодателей и органов государственного и муниципального управления в части правовой защиты работников субъектов хозяйственной деятельности. Как видим, профсоюзы являются одним из эффективно-легитимных общественных институтов организующих общественный контроль за соблюдением, работодателями и государством, социально-трудовых прав и экономических интересов людей. Формы и методы организации общественного контроля профсоюзами определены международными нормами и национальным законодательством.

Так согласно Закону Донецкой Народной Республики «О профессиональных союзах» от 23.07.2015 г. № 65-1НС [35]:

Профессиональный союз (профсоюз) – добровольное некоммерческое общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности (обучения), создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов (ст.1).

Основной целью профсоюзов является осуществление представительства и защиты трудовых, социальных и экономических прав и интересов членов профсоюза (ст. 7).

В соответствии с Законом ДНР «О профессиональных союзах»:

«...Профсоюзы, их организации, объединения профсоюзов имеют право на осуществление профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде, об охране труда, другим социально–трудовым вопросам, выполнением работодателями условий коллективных договоров и соглашений. Для осуществления профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде, об охране труда профсоюзы, объединения профсоюзов вправе создавать собственные правовые и технические инспекции труда, социально–экономические службы, которые наделяются полномочиями, предусмотренными уставами профсоюзов, уставами (положениями) объединений профсоюзов, специальными положениями о таких инспекциях (службах). Профсоюзные инспектора труда, другие профсоюзные представители вправе беспрепятственно посещать предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности и подчиненности, в которых работают члены данного профсоюза, для проведения проверок без отвлечения работников от трудовой деятельности. Они имеют право выдавать работодателям, руководителям предприятий, учреждений, организаций, другим должностным лицам обязательные для рассмотрения предписания об устранении выявленных нарушений и недостатков в сфере законодательства о труде, об охране труда и здоровья, безопасной эксплуатации объектов повышенной опасности. Работодатели, должностные лица обязаны в срок не более семи календарных дней с момента получения предписания об устранении выявленных нарушений сообщить лицу, направившему предписание, или соответствующей организации профсоюза о результатах его рассмотрения и принятых мерах. Профессиональные союзы, их организации и объединения профсоюзов осуществляют профсоюзный контроль за выполнением коллективных договоров, соглашений. В случае нарушения работодателями, их объединениями, условий коллективного договора, соглашений профсоюзы, их организации, объединения профсоюзов имеют право направлять им предписание об устранении этих нарушений, которое рассматривается в

семидневный срок. В случае отказа устранить эти нарушения или не достижения согласия в указанный срок профсоюзы имеют право обжаловать неправомерные действия или бездействие должностных лиц в суде в установленном законодательством порядке...» [35, Ст.23].

Принятый Закон ДНР «О профессиональных союзах» четко определяет четкие полномочия профсоюзов: «...Профсоюзы, их организации, объединения профсоюзов совместно с работодателями, их объединениями, органами государственной власти и органами местного самоуправления решают вопросы охраны труда, жизни и здоровья работников, улучшения условий их труда, участвуют в охране окружающей среды. Профсоюзы осуществляют контроль за созданием безопасных и безвредных условий труда, надлежащих производственных и санитарно- бытовых условий, обеспечением работников спецодеждой, спецобувью, средствами индивидуальной и коллективной защиты на предприятиях, учреждениях, организациях через своих представителей за предоставлением льгот и компенсаций работникам за работу во вредных и тяжелых условиях труда. Профсоюзы, их организации, объединения профсоюзов имеют право на проведение независимой экспертизы условий труда, а также объектов производственного назначения, которые проектируются, строятся или эксплуатируются, на соответствие их нормативно-правовым актам по охране труда, принимать участие в приемке в эксплуатацию этих объектов, принимать участие в расследовании причин несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве, давать свои заключения о них. В случае угрозы жизни или здоровью работников профсоюзные представители имеют право требовать от работодателя немедленного прекращения работ на рабочих местах, производственных участках, в цехах и других структурных подразделениях или на предприятиях или производствах физических лиц, которые в соответствии с законодательством используют наемный труд, в целом на период, необходимый для устранения угрозы жизни или здоровью работников ...» [35, Ст.31].

Интересным по своему содержанию является опыт белорусских профсоюзов в части осуществляется общественного контроля за соблюдением законодательства о труде и об охране труда. Так в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» общественный контроль в форме проведения проверок возложен только на профсоюзы, их организационные структуры [37, 38].

В продолжение Указа № 510 был принят Указ от 6 мая 2010 г. № 240 «Об осуществлении общественного контроля профессиональными союзами». В соответствии с этим Указом профсоюзам наделено право на осуществление общественного контроля в форме наблюдения за развитием ситуации, анализа, оценки выполнения законов и иных нормативно-правовых актов, обеспечивающих реализацию трудовых и социально-экономических прав граждан. Используя вышеуказанные формы, предусмотренных формах, профсоюзы в своей деятельности, способствуют участию трудящихся в работе коллегиальных органов, комиссий и других органах власти Главной формой общественного контроля для профсоюзов является проведение проверок. В соответствии с этим Указом проведение проверок, рассматривается как совокупность мероприятий, проводимых профсоюзами в отношении контролируемых субъектов. По итогам выполненной работы оценивается соответствие требованиям законодательства, коллективного договора соблюдение трудовых и социально-экономических прав работников, действий (бездействия) должностных лиц контролируемых субъектов [39].

Указ № 240 предусматривает следующие виды общественного контроля, а именно [39]:

- за соблюдением законодательства Республики Беларусь об охране труда;
- за выполнением коллективного договора (соглашения);
- за соблюдением работодателя, собственником или уполномоченным им органом управления законодательства Республики Беларусь о труде;

за соблюдением работодателя, собственника или уполномоченным им органом управления законодательства Республики Беларусь о профсоюзах.

Согласно Указу № 240 профсоюзам также предоставляется право осуществления общественного контроля за медицинскими пунктами, объектами торговли и общественного питания, расположенными на территории данных организаций (обособленных подразделений, представительств иностранных организаций), а также в созданных ими учреждениях дошкольного образования и оздоровительных организациях.

Вместе с тем, Указ № 240 регламентирует границы дозволенности контроля. Так, им жестко регламентировано, то, что «...профсоюзные организации могут осуществлять общественный контроль только в организациях, их обособленных подразделениях и в представительствах иностранных организаций, в которых они созданы, и в иных формах, кроме проверок...» [39, Ст.1].

Следует отметить, что действующим законодательством Республики Беларусь предусмотрено большое количество видов общественного контроля в которых профсоюзы уполномочены контролировать решение вопросов, связанных с трудовыми и социально-экономическими правами работников. Основные виды общественного контроля, предоставленные профсоюзам, были закреплены Законом Республики Беларусь «О профессиональных союзах». Данным Законом, дано определение профсоюзов и право осуществления общественного контроля: «...Профсоюзы защищают трудовые права граждан - членов профсоюзов при заключении или расторжении трудовых договоров (контрактов), знакомят вновь принятых на работу с содержанием коллективного договора (соглашения) и уставом юридического лица. При осуществлении общественного контроля в форме проведения проверок за соблюдением законодательства Республики Беларусь о труде правовые инспекторы труда профсоюзов имеют право в порядке, определяемом законодательными актами Республики Беларусь, требовать от нанимателя в интересах работника - члена профсоюза изменения условий трудового договора

(контракта) в случае несоответствия трудового договора (контракта) законодательству Республики Беларусь, коллективному договору (соглашению)...» [37, Ст.10].

Профсоюзам предоставлено право осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства Республики Беларусь об охране труда: «...Профсоюзы осуществляют общественный контроль за соблюдением законодательства Республики Беларусь об охране труда в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. Профсоюзы имеют право в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, участвовать в экспертизе безопасности условий труда проектируемых, строящихся и эксплуатируемых производственных объектов, а также проектируемых и эксплуатируемых механизмов и инструментов, в аттестации рабочих мест по условиям труда. Профсоюзы вправе участвовать в разработке государственных программ по вопросам охраны труда, а также нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы охраны труда, профилактики профессиональных заболеваний и экологической безопасности. При осуществлении общественного контроля в форме проведения проверок за соблюдением законодательства Республики Беларусь об охране труда технические инспекторы труда профсоюзов имеют право в порядке, определяемом законодательными актами Республики Беларусь, требовать от нанимателя устранения нарушений требований по охране труда, угрожающих жизни и здоровью работающих, а в случае непосредственной угрозы для их жизни и здоровья - приостановления этим нанимателем выполнения работ, в том числе деятельности цехов (производственных участков), оборудования, до устранения нарушений. [37, Ст.13].

В части выполнения коллективных договоров (соглашений) профсоюзы Беларуси имеют право: «...осуществлять общественный контроль за выполнением коллективного договора (соглашения). При осуществлении общественного контроля в форме проведения проверок за выполнением коллективного договора (соглашения) правовые и технические инспекторы

труда профсоюзов имеют право в порядке, определяемом законодательными актами Республики Беларусь, требовать от стороны коллективного договора (соглашения) устранения выявленных нарушений коллективного договора (соглашения). При осуществлении общественного контроля в формах, не связанных с проведением проверок, за выполнением коллективного договора (соглашения) профсоюзы вправе в порядке, установленном республиканскими объединениями профсоюзов, выдать стороне коллективного договора (соглашения) рекомендацию по устранению установленных нарушений актов законодательства Республики Беларусь, коллективного договора (соглашения)...» [37, Ст.16].

В социальной сфере профсоюзы осуществляют общественный контроль за деятельностью государственных органов по защите прав и интересов граждан в вопросах социального обеспечения и социального страхования, используя законодательство Республики Беларусь [37, Ст.17].

В области охраны здоровья профсоюзы «...осуществляют общественный контроль в формах, не связанных с проведением проверок, в случаях, установленных законодательством Республики Беларусь. Профсоюзы управляют находящимися в их собственности (ведении) санаторно-курортными и оздоровительными организациями, помогают своими денежными и другими материальными средствами в создании и организации работы принадлежащих организациям санаториев-профилакториев, баз отдыха, оздоровительных лагерей, участвуют в развитии массовой физической культуры, спорта, туризма. На основании соглашений, заключаемых с Советом Министров Республики Беларусь, органами государственного управления, республиканскими объединениями нанимателей, организуют за счет государственных и профсоюзных средств, а также получаемой прибыли работодателями улучшение санаторно-курортного лечения, развитие оздоровительных организаций, организаций физической культуры и спорта, туризма с использованием находящейся в их собственности (ведении) материально-технической базы...» [37, Ст.18].

Как видим, данным Закон, обеспечивает профсоюзов правом на общественный контроль в таких направлениях как:

соблюдение органами власти и бизнеса законодательства Республики Беларусь об охране труда в, установленном порядке;

заключение и контроль выполнения коллективного договора (соглашений);

деятельность организаций здравоохранения в области охраны здоровья;

соблюдение законодательства Республики Беларусь о труде работодателями и собственникам или уполномоченным им органом управления;

соблюдением законодательства Республики Беларусь о профсоюзах работодателями и собственникам или уполномоченным им органом управления

Таким образом, проведенный выше анализ свидетельствует о предоставленных возможностях профсоюзам Беларуси в обнаружении, устранении и предупреждении нарушений прав и свобод человека в вопросах социально-трудовых отношений.

*Общественный контроль за соблюдением законодательства о труде на примере Российской Федерации.*

Профсоюзы Российской Федерации (РФ), являясь общественной организацией, также осуществляют общественный контроль за соблюдением законодательства о труде, норм и правил по охране труда. Так, в редакции Закона Российской Федерации "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", общественный контроль за соблюдением законодательства о труде и правил по охране труда осуществляется профессиональными союзами, а также общественными инспекторами и комиссиями соответствующего выборного профсоюзного органа предприятия, учреждения, организации [40]. Например, общественный санитарный контроль осуществляется общественными санитарными инспекторами на предприятиях, в учреждениях и организациях [41].



Профсоюзы *во-первых*, имеют право на осуществление общественного контроля за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, в том числе по вопросам трудового договора (контракта), рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, гарантий и компенсаций, льгот и преимуществ, а также по другим социально-трудовым вопросам в организациях, где работают члены данного профсоюза, *во-вторых*, имеют право требовать устранения выявленных нарушений. В данном случае работодатели, должностные лица обязаны в недельный срок с момента получения требования об устранении выявленных нарушений сообщить профсоюзу о результатах его рассмотрения и принятых мерах.

Для осуществления общественного контроля за соблюдением законодательства о труде профсоюзы вправе создавать собственные инспекции труда, которые наделяются полномочиями, предусмотренными положениями, утвержденными профсоюзами. Профсоюзы и их инспекции труда при осуществлении этих полномочий взаимодействуют с государственными органами надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде. Наряду с этим, общественный контроль за соблюдением законодательства о труде, настоящее время, осуществляют правовые инспекции труда, существующие в отраслевых профсоюзах, объединениях профсоюзов, в составе межотраслевых органов, профкомах крупных предприятий. В соответствии с п. 3 ст. 19 Федерального Закона РФ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности профсоюзные инспекторы труда вправе беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, в которых работают члены данного профсоюза, для проведения проверок соблюдения законодательства о труде и законодательства о профсоюзах, а также выполнения работодателями условий коллективного договора, соглашения [40].

Профсоюзы РФ уполномочены осуществлять контроль за состоянием охраны труда и окружающей среды. Такой вид контроля профсоюзы осуществляют через свои органы, уполномоченных (доверенных) лиц по охране

труда и собственные инспекции по охране труда. Следует иметь в виду, что положения об этих инспекциях, а также и инспекциях труда, контролирующих соблюдение трудового законодательства, утверждаются самими профсоюзами. Например, Положение о техническом инспекторе труда ФНПР утверждено Исполкомом Генсовета ФНПР 16 июля 1994 г.

В вопросах охраны труда профсоюзы имеют право беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, их структурные подразделения, рабочие места, где работают члены данного профсоюза, участвовать в расследовании несчастных случаев на производстве, защищать права и интересы членов профсоюза по вопросам условий труда и безопасности на производстве и т.д.

В случаях выявления нарушений, угрожающих жизни и здоровью работников, профсоюзные органы в организации, профсоюзные инспекторы по охране труда вправе потребовать от работодателя немедленного устранения этих нарушений и одновременно обратиться в Федеральную инспекцию труда для принятия неотложных мер.

При невыполнении требований по устранению нарушений, особенно в случаях появления непосредственной угрозы жизни и здоровью работников, профсоюзные органы, профсоюзные инспекторы по охране труда вправе требовать от работодателя, органа управления организацией, должностного лица приостановления работ впредь до принятия окончательного решения Федеральной инспекцией труда. При этом работодатель, должностное лицо обязаны незамедлительно выполнить такое требование [42].

Должностные лица, виновные в нарушении законодательства о труде и правил по охране труда, в невыполнении обязательств по коллективным договорам и соглашениям по охране труда или в воспрепятствовании деятельности профессиональных союзов, несут ответственность (дисциплинарную, административную, уголовную) в порядке, установленном законодательством [43].

## **4.2. Проблемы осуществления общественного контроля в системе государственных и муниципальных органов власти**

В настоящее время система политической коммуникации «общество-власть», которая сложилась и функционировала в течение последних десятилетий, весомыми изменениями. Как отмечают ученые и практики в политической коммуникации развивается виртуализация происходящих в них процессов, со стороны общества появляется множество, так называемых, ключевых акторов, генерируются новейшие механизмы взаимодействия общества с властью.

Исследуя развитие общественного контроля, как процесса гуманизации взаимодействия общества с властью, российские ученые Иваненко И.Н., Акимовой К.А., Катушева К.А. указывают на то, что в ходе государственного строительства, любые изменения предстоящей управленческой деятельности как искусственные так и естественные, требуют проведения конструктивного диалога между обществом и властью на предмет и их полезности [25, 44, 45]. Обращает на себя внимание и тот факт, что функционирование общественного контроля базируется именно на конструктивном диалоге между обществом и властью, позволяющему сбалансировать их интересы. Являясь эффективным инструментарием в системе взаимоотношений государства и общественных институтов процесс диалога должен опираться на качественное законодательство.

В каждой стране национальные законодательные акты определяют цели, задачи, принципы деятельности субъектов общественного контроля. В соответствии с национальной правовой базой, общественный контроль осуществляет наблюдение за выполнением полномочий органов власти, местного самоуправления, хозяйствующих субъектов а также других органов и организаций.

Анализ качества выполнения публичных полномочий органами власти и

принимаемых ими управленческих решений, общественный контроль осуществляет в соответствии с действующими законами, и внутренними нормативно-правовыми актами. Такой подход отражает намерение готовности власти транслировать обществу послы на организацию более открытого и гармонизированного взаимодействия.

Следует обратить особое внимание на такой принцип контроля как наблюдение, который является базовым для формирования национальных нормативно-правовых актов деятельности субъектов общественного контроля. Безусловно, установка на наблюдение за деятельностью органов власти, местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, а также других органов и организаций, обеспечивает положительное воздействие на качество реализуемых ими публичных полномочий, а также эффективное применение инновационных форм и методов при выработке и реализации управленческих решений. Такой подход является одним из основополагающих функционирования системы общественного контроля.

Однако возникает вопрос: может ли наблюдение широко и в полной мере обеспечить решение такой задачи как повышение эффективности деятельности всей системы органов власти, местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, а также других органов и организаций? И, самое главное в современных условиях, происходящих процессов трансформации экономики и социальных изменений — готова ли система власти сменить модель управленческой деятельности, направленной на гармонизацию взаимодействие со структурными элементами системы общественного контроля? Но даже если органы власти и выражают готовность идти на диалог, этот факт не означает его практическое проведение. Иными словами, на наш взгляд, общественный контроль должен выполнять функцию постоянной обратной связи между властью и обществом.

В тоже время, особый интерес представляет следующий принцип общественного контроля - «...недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной

власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации...» [44]. Как правило, несоблюдение этого принципа порождает проблему необоснованности действия субъекта общественного контроля, что в конечном итоге приводит к игнорированию стороной объекта, принятых им решений.

Для минимизации этой проблемы российский ученый Акимов К.А. предлагает сосредоточить работу общественного контроля на выявлении несоответствий практических действий законодательно определённым целям и задачам и полномочиям властных органов [44]. При таком подходе общественный контроль нацеливается на обеспечение контроля за устранением выявленных противоречий и несоответствий, в управленческой деятельности органов государственной власти. Устранение этой проблемы способствует не только повышению эффективности работы органов власти, но и обеспечивает установление доверительного формата общественно-государственного взаимодействия.

Взаимодействие субъектов и объектов показывает, что конечный результат как понятный индикатор оценки целесообразности и обоснованности осуществления общественного контроля, определяет эффективность его работы, способствует устранению существующих противоречий и является определяющим фактором формирования доверия граждан к власти. Очень важно, чтобы этот результат имел характер обязательного исполнения, но как показывает опыт и практика, возникает еще одна проблема: отсутствие, со стороны государства, законодательных гарантий выполнения предложений (решений) поступивших от субъектов общественного контроля.

Таким образом, корректирующая функция общественного контроля реализуется путем обращения в государственные органы, также формированием общественного мнения.

Именно отсутствие со стороны государства гарантии признания, в качестве обратной связи корректирующей функции, не способствует системе общественного контроля классифицироваться из состояния *de jure* в *de facto*, что порождает проблему доверия граждан к институтам государственной власти. Как видим управленческая деятельность органов власти в части сферы общественного контроля, вызывают в обществе как минимум недопонимание.

Следует заметить, что управленческие механизмы, обеспечивающие государственную деятельность, как искусственные системы не могут создавать устойчивые формы высшего порядка. Такой особенностью наделен механизм самоорганизации, а поэтому ученые указывают на то, что только в нем сосредоточен потенциал развития.

Для получения действительно эффективной системы общественного контроля, которая является механизмом самоорганизации, необходимо, чтобы принцип открытости власти носил не номинальный, а реальный характер.

Отсюда вывод: *главной задачей органов власти в части формирования общественного контроля, является обеспечение условия для его самоорганизации в процессах взаимодействия общества и власти, гарантирующих гражданам наличие эффективной практической обратной связи.*

Очевидно, что в данном случае ставится акцент на выделении критерия характеризующего значимость участия граждан в процессах осуществления общественного контроля управленческой деятельности всей системы органов государственной власти.

Такое участие указывает на состоявшуюся обратную связь, которая реализуется не только посредством механизмов коммуникации власти с обществом, но и благодаря тому, что мнение граждан приобретает для органов власти как руководство действию по устранению выявленных противоречий и несоответствий, в управленческой деятельности.

*Следует отметить, что создание условий самоорганизации, требует учета двух составляющих внутренних функций государства, а именно:*

- создание условий для развития новых инновационно-организационных форм, направленных на совершенствование общества в целом;

- предупреждение и недопущение навязывания обществу форм опасных для его развития.

В системе общественного контроля значительную роль приобретает степень построения гражданского общества: в недрах, которого возникают структурные образования различной направленности деятельности. Поэтому от государства важна не только поддержка развития гражданского общества, но и эффективная государственная политика, определяющая приоритеты и структурирование отношений направленных как на поддержку так и на противодействие по критерию общественного интереса.

Безусловно, вопрос сохранения стабильности и безопасности государства не должен приноситься в жертву процессам поощрения самоорганизации.

Для поиска баланса необходимы эффективные методы постоянного оценивания осуществления общественного контроля, позволяющие выявлять причины тормозящие процессы деятельности его институтов и вырабатывать корректирующие меры воздействия. Одним из эффективных методов оценивания институтов общественного контроля является метод статистического опроса. Так, на примере оценки эффективности реализации основных форм социального контроля над деятельностью полиции в Московской области автор Воробьева А.Г. [46-48] показала эффективность общественного контроля и причины, препятствующие его развитию. Опираясь на проведенное исследование можно констатировать, что контроль осуществляемый гражданскими институтами оценивается экспертами, по степени воздействия, как средне эффективный.

Среди проблем, препятствующих реализации общественного контроля со стороны граждан следует выделить:

*низкий уровень правовых знаний у граждан;*

*не достаточный уровень знаний о действующих механизмах осуществления общественного контроля;*

*отсутствие эффективного законодательного механизма, регулирующего права субъектов общественного контроля.*

Достаточно весомой проблемой на сегодняшний день является сформированное в обществе негативное мнение о деятельности органов власти и потеря уверенности в том, что возможно что-то изменить.

Перегибы как в ту, так и в другую сторону грозят повышением уровня напряженности и конфликтов в обществе. Поэтому *с одной стороны* важно найти такие решения, которые бы обеспечили, на базе результатов оценивания, баланс в развитии новых форм общественно-государственного взаимодействия, когда происходит понимание потребности в реальной, а не номинальной структуре общественного контроля. Исходя из этого понимания, создаются условия для процессов самоорганизации в обществе, позволяющие получить эффективно действующую систему общественного контроля. *С другой стороны* – принятие таких решений, которые позволяют найти механизмы защиты от дестабилизирующих и разрушительных для общества и государства процессов.

Подобные механизмы должны обладать свойствами «точечного» воздействия, чтобы не нарушить весь баланс и не свести на нет усилия в сфере создания благоприятных условий для самоорганизации общества.

#### **4.3. Повышение эффективности общественного контроля: реалии и возможности (на примере Российской Федерации)**

По утверждению российского эксперта Коротеевой О.В.[49], законопроект «Об основах общественного контроля», внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Президентом Российской Федерации закладывает основы кардинального изменения отношений власти и общества, а также формирует возможности для сущностного реформирования всей системы государственного управления



с целью повышения эффективности деятельности органов исполнительной и законодательной власти, органов местного самоуправления. Возможности сущностного реформирования системы государственного управления, нацелены на повышение эффективности деятельности органов исполнительной и законодательной власти в особенности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) и их территориальных органов (ТО), региональных органов исполнительной власти (РОИВ), органов местного самоуправления (МСУ) носят лишь потенциальный характер. Их можно реализовать только на основе ключевой идеи, определяющей цель и смысл общественного контроля - идеи «общественного интереса».

Следует отметить, что общественные интересы, понимаются как законные интересы неопределенного круга лиц, связанные с обеспечением их безопасности и благополучия, соблюдением их прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и нормами международного права. К общественным интересам, прежде всего, относят правоотношения в области защиты окружающей среды, социального обеспечения, труда, образования, здравоохранения, культуры, науки, санитарно-эпидемиологического благополучия, контроля за расходованием бюджетных средств, правоохранительной деятельности, обороны, а также правоотношения в иных сферах, рассматриваемых гражданским обществом непосредственно или через его представителей в качестве общественно значимых. К сожалению, идея «общественного интереса», являвшаяся ключевой в проекте Федерального Закона «Об общественном контроле в Российской Федерации», разработанном Общественной палатой Российской Федерации, не вошла в финальный документ, внесенный в Государственную Думу РФ. Таким образом, из законопроекта исчез его основной концептуальный принцип.

Наблюдение за действиями органов власти и МСУ, общественная проверка, анализ, общественная оценка издаваемых национальных правовых актов (НПА) и принимаемых органами власти управленческих решений не

могут быть целью общественного контроля, так как без концепции «общественного интереса» не ясно, что конкретно, а, главное, зачем контролировать.

Изъятие из законопроекта его ключевого концепта «общественные интересы» существенно снижает не только вероятность реализации возможности сущностного переформатирования системы государственного управления, направленного на повышение эффективности деятельности органов исполнительной и законодательной власти, но и практически сводит на «нет» саму идею общественного контроля, как основы для укрепления доверия власти и общества в ходе совместной работы по достижению общественных интересов. А, следовательно, общественный контроль перестает создавать условия для содержательного взаимодействия общества и власти, ведущего к достижению социальной солидарности, социальной сплоченности, основанных на доверии общества к власти.

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, представив исчерпывающий перечень оснований для общественного контроля.

Кроме того, принцип обязательности рассмотрения объектами общественного контроля его итоговых документов, компенсируется необязательностью их учета в деятельности органов власти, т.к. законопроект предусматривает учет результатов общественного контроля только «в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами». Понятно, что не всегда и не все рекомендации можно учесть в деятельности органов власти, однако, учет или не учет рекомендаций, должен быть обязательно обстоятельно мотивирован. И требование «мотивированного заключения объекта

общественного контроля о возможности учета рекомендаций, полученных в результате контрольных мероприятий» должно быть на наш взгляд, законодательно закреплено.

Требуется также обеспечение принципа «самостоятельности и независимости субъектов общественного контроля», который без соответствующей финансово-экономической поддержки реализовать на практике вряд ли будет возможно. Решение задач, поставленных перед субъектами общественного контроля, требуют высокого профессионального и экспертного уровня исполнителей, их существенных временных затрат, работы на постоянной основе, что также не возможно без финансовой основы. Думается, что для обеспечения истинной независимости субъектов общественного контроля целесообразно их финансирование из специального федерального фонда или напрямую их федерального бюджета.

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, такие как общественные и некоммерческие организации (НКО). Опыт общественного контроля реализации Указов Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597 и № 606 показывает, что именно НКО наиболее активны и продуктивны в осуществлении мероприятий общественного контроля, в то время как общественные палаты регионов в большинстве своем формально участвовали в мониторинговых мероприятиях. Активную позицию занимали лишь некоторые члены региональных общественных палат, чаще всего представлявшие профильные некоммерческие организации.

*Второе.* Существующий сегодня порядок формирования общественных палат регионов и муниципальных образований, а также возложение обязанностей по обеспечению их деятельности преимущественно на профильные органы власти (которые согласно законопроекту «Об основах

общественного контроля» должны являться объектами общественных контрольных мероприятий) препятствует реализации принципа независимости и самостоятельности субъектов общественного контроля. Кроме того, как показывает наш анализ, 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. Сегодня существует множество диссоциированных субъектов общественного контроля: общественные палаты (региональные, муниципальные, федеральная), общественные советы (федеральных и региональных органов власти); общественные инспекции, общественные наблюдательные комиссии и т.д., которые в соответствии со ст. 16 законопроекта «Об основах общественного контроля» в целях координации своей деятельности, объединения усилий и средств для повышения эффективности общественного контроля вправе создавать ассоциации и союзы, а также проводить совместные мероприятия.

Принимая во внимание вышеизложенные факты, демонстрирующие слабую субъектность и самостоятельность палат и советов, недостаточность у них практического опыта результативного общественного контроля и эффективного взаимодействия, их фактическую разобщенность, было бы целесообразно законом закрепить статус ключевого субъекта общественного контроля. Роль такого ключевого субъекта, обеспечивающего координацию, а также методическое, консультационное, информационное, а возможно и финансовое, обеспечение работы системы общественного контроля могла бы исполнять Общественная палата Российской Федерации.

Практика показывает, что не только субъекты общественного контроля пока не обладают навыками и умениями такой деятельности, но и органы власти регионального и муниципального уровней не готовы к введению системы общественного контроля. У них отсутствуют навыки конструктивного взаимодействия с общественностью в лице общественных активистов, НКО,

общественных палат. Существует страх органов власти перед НКО. Все это ведет к саботированию любого взаимодействия власти с НКО, формальному соблюдению требований взаимодействия власти и общества в формате информационной открытости. Так, в частности, органы власти в регионах стараются максимально сократить число представителей НКО, включенных в советы, обеспечивающие организацию работы по осуществлению независимой оценки качества оказания социальных услуг. Зачастую, такие советы на 2/3 состоят из руководителей учреждений и чиновников, или включают только аффилированных с органами власти представителей общественности. Не достаточно понимание выгод и преимуществ общественного контроля для самой власти, заключающихся в первую очередь в появлении новых способов и механизмов решения существующих социальных проблем. Особо стоит отметить, что сегодня требуется целенаправленная подготовка, как субъектов, так и объектов общественного контроля. Это тем более важно, что создание системы общественного контроля формирует новую культуру взаимоотношений власти и общества, когда именно общество формулирует повестку дня для власти и осуществляет экспертную оценку ее проектов и программ. А, кроме того, создается новое направление деятельности для органов власти - организация взаимодействия с субъектами общественного контроля, практиками и навыками которого органам власти необходимо овладевать.

Повысить эффективность и результативность общественного контроля, а также обеспечить его реальную независимость от региональных и муниципальных элит могло бы также более тесное взаимодействие субъектов общественного контроля со структурами, осуществляющими иные виды контроля (в частности, государственный и муниципальный контроль). Ключевым звеном такого взаимодействия могли бы стать полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах и главные федеральные инспектора в субъектах, входящих в федеральный округ. Именно полномочные представители Президента Российской Федерации в

федеральных округах и главные федеральные инспектора могли бы взять на себя контроль за формированием региональных и муниципальных общественных палат, общественных советов при ТО ФОИВ и РОИВ тем самым обеспечивая их реальную независимость.

Повышению эффективности и результативности общественного контроля способствовало бы осуществление полпредами и главными федеральными инспекторами взаимодействия с субъектами общественного контроля регионального и муниципального уровней. Это помогло бы консолидировать усилия общественности по осуществлению общественного контроля исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах федерального округа.

Возможности для включения института полпредов в организацию системы эффективного общественного контроля в качестве ключевого звена, обеспечивающего взаимодействие различных структур, реализующих функции контроля, заложены в Положении о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Согласно данного документа, основными задачами полномочного представителя являются: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации, а также организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти. Кроме того, согласно Положению, в функции полпреда входит организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также общественными объединениями и организация контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

Через систему президентского контроля возможно обеспечить конструктивный диалог всех субъектов общественного контроля (общественные советы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; общественные советы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в муниципальных образованиях; региональные и муниципальные общественные палаты), а также их результативное взаимодействие (в первую очередь, в части учета итогов общественного контроля) с объектами общественного контроля, такими как территориальные органы федеральных органов исполнительной власти; органы исполнительной и законодательной власти, органы местного самоуправления. Важным результатом такой работы станет повышение эффективности общественного контроля деятельности ТО ФОИВ и РОИВ, а также содействие органам, осуществляющим государственный контроль (надзор) на территории региона. Должно быть организовано взаимодействие субъектов общественного контроля с органами государственной власти или органами местного самоуправления, в т.ч. органами, осуществляющими государственный или муниципальный контроль (надзор). Важным является организация взаимодействия с субъектами общественного контроля в регионе и будет ли осуществлена координация деятельности по осуществлению общественного контроля общественными советами территориальных и федеральных органов исполнительной власти.

*Таким образом, в целях организации независимого эффективного и результативного общественного контроля возможно введение системы «двух ключей».*

*Первый «ключ» находится у Общественной палаты РФ, осуществляющей координацию мероприятий общественного контроля, обеспечивая их методическое, консультационное, информационное сопровождение.*

*Второй «ключ», обеспечивающий взаимодействие и координацию работы структур общественного контроля на региональном и муниципальном уровне, их взаимосвязь с различными субъектами контроля, находится в ведении*

полномочных представителей президента Российской Федерации в федеральных округах и главных федеральных инспекторов в субъектах Российской Федерации.

### **Вопросы (темы) для обсуждения**

Проблема открытости и прозрачности деятельности органов власти, и их роль на развитие общественного контроля.

Неготовность органов государственной власти и муниципального управления к введению системы общественного контроля как базовая проблема.

Проблемы фактической зависимости общественного контроля, от региональных и муниципальных элит.

Проблема соответствия национального законодательства целям и задачам общественного контроля.

Проблема обеспечения принципа «самостоятельности и независимости субъектов общественного контроля».

Эффективность общественного контроля, формы и методы ее достижения.

Роль общественного мнения о существующем недоверии граждан к деятельности органов власти.

Повышение правовой грамотности и правовой культуры как фактор повышения эффективности общественного контроля.

Повышение роли представителя Президента Российской Федерации главных федеральных инспекторов в субъектах федеральных округах, в части развития общественного контроля.

### **Рекомендуемая литература [25, 44-49]**



## **Тема 5. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти**

5.1. Понятие и общая характеристика коррупции.

5.2. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти.

### **5.1. Понятие и общая характеристика коррупции**

История появления такого феномена, как коррупция по древности не уступает всей истории человеческой цивилизации, где бы она ни проявлялась. Как показывает анализ научной литературы [50-62], наказание за взяточничество предусматривалось ещё в старовавилонском периоде (1750-е годы до н.э., Кодекс Хаммурапи), аналогичная практика применялась и египетскими фараонами. Исторические корни этого феномена берут свое начало еще с обычаев подносить подарки вождям и жрецам с целью расположить их к себе. Дорогой подарок, по мнению подносителей концентрировал внимание на высказанной просьбе, что гарантировало ее выполнение. Поэтому сценарий такой ситуации в первобытных обществах, считался нормой. Повсеместным проявлением коррупции в древности является продажность судей, которые, как правило, принимали решения в части перераспределения собственности, в интересах подносителя. И не случайно, религиозные формирования, наиболее жестко осуждали незаконные действия судей. Так, в священном писании Библии сказано: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых». В Коране говорится: «Не присваивайте незаконно имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей».

По утверждению Томаса Гоббса «появившись на арене» государство обозначило процессы формирования управленческого аппарата, который должен был получать только фиксированное жалование. Но в управленческой

деятельности работники очень часто стремились использовать служебные полномочия для тайного получения личных доходов.

Многовековой исторический опыт управленческой деятельности указывает на то, что публичная власть в лице системы органов государственного и местного самоуправления, по мнению учёного В.В. Рачинского, служит питательной средой, источником и одновременно основной сферой распространения коррупции в государстве. И действительно следует согласиться с его мнением, поскольку деятельность органов государственного и местного самоуправления осуществляет аппарат работников в лице государственных и муниципальных служащих, которым присущи человеческие как достоинства, так и недостатки [52].

Очевидно, что у человека, наделённого государственными полномочиями, всегда есть соблазн использовать особенности человеческого фактора с целью дополнительного получения личных материальных и моральных благ. К тому же, этот аспект занимают ключевое место в предпосылках появления коррупционной составляющей. Среди этих особенностей следует обратить внимание на тот факт, что ключевое место занимает формирование морально-нравственного элемента в поведенческой составляющей человека как личности. Этот аспект формируется в процессе социализации индивида и под воздействием на него как внутренней, так и внешней среды обитания. Поэтому от характера поведенческой составляющей человека — чиновника, наделённого должностными полномочиями на реализацию функций государства, будет зависеть степень осуществления его неправомερных действий, то есть злоупотребление служебным положением с целью получения личных материальных и моральных благ [58].

В проведенных изысканиях понятия коррупции российский учёный Румянцева Е.Е. рассматривает ее как «... систему взаимоотношений власти и населения страны, при которой главным мерилом ценности выступают деньги и сила (коррупционные связи, оружие и т.п.)...» [53]. Исследователи Михайлов Л.В и Дж. Най даю определение коррупции как «...поведение, которое не

зависит от формализованных публичных обязанностей под влиянием частных (индивидуальных, семейных), материальных или статусных целей...» [54]. Анализ теоретических разработок понятия коррупции, позволяет сделать вывод о том, что теория управленческой деятельности систем органов государственного управления и местного самоуправления классифицирует ее как подсистему общественного регулирования, порождённой проблемами функционирования власти, и противоправными действиями работников государственного аппарата ее осуществляющей. Можно сказать, что коррупция в системе органов власти – это реакция на проблемы, которые возникают при реализации некачественных управленческих решений [58].

Обращает внимание и то, что наряду с органами государственного управления в процесс коррумпирувания всё чаще вовлекается система органов местного самоуправления. В этой системе, на базе коррупционной составляющей, создаётся питательная среда для организованной преступности, в форме как отделанных безнравственных чиновников так и преступных групп ими организованных. По мнению учёных, предпосылками появления и распространения коррупции в органах местного самоуправления являются аспекты политические, экономические, социально-психологические, правовые и организационно-управленческие.

Вопрос децентрализации управления после развала советской системы обострил проблему появления коррупционной составляющей в системе органов местного самоуправления во всей Восточной Европе. Поэтому было обращено внимание на то, что самая активная фаза борьбы с коррупцией должна начинаться на местном уровне, так как местные органы быстрее реагируют на волеизъявление жителей территории. В связи с этим, феномен коррупции нашел свое отражение и в документах Организации объединенных наций (ООН).

Значимым фактором в развитии коррупции являются отрицательные процессы, протекающие в формировании и развитии политической деятельности. Так, российский учёный Г.В. Кохан, исследуя политическую

коррупцию, указывает на её появление в социально-общественном смысле. По его мнению – это в определённой степени негативное социальное явление, затрагивающее практически все сферы общественной жизни. Это явление проявляется, как правило, в нелегитимном использовании полномочий, возможностей, а также других общественных ресурсов, доступ к которым индивид имеет благодаря своему статусу и практическому положению, с целью получения личной либо групповой выгоды в ущерб интересам общества [55].

Очевидно, что этот аспект связан с человеческим фактором, который в зависимости от степени приобретённой поведенческой составляющей в ходе социализации человека может стать ключевым звеном в развитии коррупционного процесса. И, как правило, стимулом (особенностью) к проявлению коррупционных действий является сфера распределения каких-либо не принадлежащих чиновнику ресурсов по своему усмотрению и извлечение экономической прибыли, связанной с использованием им властных полномочий.

Следующим весьма значимым является идеологический фактор. Он играет роль социальной предпосылки появления коррупции в государстве и обществе. Развитию этой предпосылки, на наш взгляд, способствует принижение роли социально-значимых норм и ценностей, а именно:

*сложившаяся негативная тенденция в морально-нравственном аспекте формирования поведенческой составляющей;*

*низкий уровень социализации индивида;*

*обычаи, традиции, культура, поощряющие снисходительное отношение к коррупции;*

*ментальность народа и особенности его исторического развития;*

*утрата привлекательности таких категорий, как открытость, прямота, честь и честность;*

*низкий уровень демократизации и формирования гражданского общества.*

Очевидно, что появлению коррупционной составляющей, как правило, способствуют наметившиеся негативные тенденции из числа факторов, которые можно классифицировать по следующим группам: экономические, политические, социально-психологические, организационно-управленческие и правовые.

Как видим, проблема коррупции, беспрецедентного разрастания её масштабов представляет собой серьёзную угрозу функционированию публичной власти, особенно для молодых государств, ставших на путь нового государственного строительства, а соответственно требует инновационных подходов, обеспечивающих серьёзное противодействие её появлению. «В широком смысле слова коррупция - это социальное явление, поразившее публичный аппарат управления, выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах».

В научном мире, теоретическое понятие коррупции рассматривается как социально-правовое явление, под которым обычно понимается подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще; это не что иное, как злоупотребление властными полномочиями для получения выгод в личных целях. Так, в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 г., «...понятие коррупции определяется в соответствии с национальным правом, но следует понимать, что оно охватывает совершение или не совершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов, или их незаконное получение всяких раз, когда имеет место такое действие или бездействие. Акт коррупции охватывает также попытку

коррупирования...» [56]. В тоже время в этом документе коррупция рассматривается и как «...Выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения...» [56].

Проблема появления коррупции сегодня существует практически в каждом государстве и является серьёзной угрозой формирования недоверия граждан к органам государственной и муниципальной власти. Вместе с тем, граждане, используя метод оценивания качества услуг, которые они получают в процессе управленческой деятельности органов власти, в соответствии с законодательной базой, могут активно противодействовать ее появлению.

Как показывает практический опыт, минимизации коррупционных действий, формирование и развитие государственной политики по противодействию коррупции в органах государства и местного самоуправления должны осуществляться на основе антикоррупционного законодательства.

Рассматривая противодействие коррупции как форму повышения действенности системы органов государственной власти и местного самоуправления, следует отметить, что базовым направлением предотвращения предпосылок ее появления является системный подход, обеспечивающий максимальную демократизацию всех сфер жизнедеятельности, формирования положительных тенденций в социализации индивида, а также организации эффективного общественного контроля способствующего взаимодействию государства и общества.

## **5.2. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции**

Наряду с выявлением фактов коррупции, должна проводиться предметная работа по формированию действенной системы предотвращения данного явления. Должны разрабатываться комплексные мероприятий для

противодействия коррупции, выявления и преодоления её социальных предпосылок и последствий.

Проведенные научные и практические исследования указывают на то, что система органов государственной и муниципальной власти без непосредственного участия людей, а также общественных институтов минимизировать уровень коррупции не сможет.

Как отмечают ученые Гиляров Е.М., Шабуня В.В. - не контролируемый рост коррупции, сращивание государственных и муниципальных органов, судебных и правоохранительных структур с преступным миром, провоцируют социальные конфликты в обществе и формируют устойчивый уровень недоверия граждан к сложившейся системе власти. Такая ситуация создает также предпосылки для появления антигосударственных лозунгов, подготовляемых экстремистами с целью расшатывания государственных устоев, разжигания ненависти и межнациональной розни [57].

Акцентируя внимание на недоверии как системной характеристике общества, хотелось бы обратить внимание на то, что недоверие граждан к властным институтам - это не только оценка деятельности государства и самого общества, но и реакция граждан на полную беспомощность государственных структур от воздействия третьих сил, а также неспособность обеспечивать защиту их законных прав и интересов.

Рост недоверия граждан к властным структурам порождает массовые негативные настроения в обществе, что способствует формированию неконтролируемой толпы, способной к вспышкам гнева и организации массовых волнений переходящих в кровопролитие.

В сложившейся ситуации необходимо проведение государственной политики, направленной на разумное взаимодействие общественных институтов и рядовых граждан с целью организации противодействия коррупции. Иными словами необходим полноценный диалог между государственными органами и обществом, обеспечивающий развитие партнерских отношений и эффективное сотрудничество с системой органов

власти и институтами гражданского общества. Особо значимым институтом общества как раз и является развитая система общественного контроля. Эта система играет роль эффективного инструментария, обеспечивающего законность и предупреждение не только возникающих нарушений прав человека, но и минимизации коррупционной составляющей в системе органов власти.

Рассматривая сформированную в Российской Федерации концепцию развития общественного контроля, следует отметить, что в ней обращается внимание на тот факт, что «...в условиях отсутствия общественного контроля роль административного усмотрения чиновников возрастает до невероятных размеров, что является недопустимым для развитого гражданского общества...» [59].

Общественный контроль в гражданском обществе служит эффективным способом ограничивающим волю органов власти при попытках ухода от реализации прав и свобод граждан. Этот вид контроля является по своей сути препятствием при принятии чиновниками не продуманных управленческих решений не соответствующих интересам как государства так и общества.

Рассматривая гражданский (общественный) контроль как процесс, ученые обращают внимание на следующие особенности [60]:

во-первых, гражданское общество должно активно участвовать в выработке главных направлений государственной внутренней и внешней политики;

во-вторых, гражданское общество должно принимать участие в выработке решений по общественно значимым проблемам во всей иерархии органов власти;

в третьих, гражданское общество должно выработать меры воздействия на власть с целью признания высшей ценностью права и свободы гражданина;

в-четвертых, деятельность институтов гражданского общества, должна быть направлена на создание механизмов обеспечивающих действенность



органов государственного и местного самоуправления, а также их структур определяющих процесс выработки и реализации государственной политики

Эти особенности существенно влияют на развитие целостной системы государственного управления, совершенствования деятельности ее элементов, создания таких механизмов как гражданский контроль их деятельности; организации взаимодействия правоохранительных структур с общественными парламентскими образованиями; неформальными организациями граждан. Элементы целостной системы, работая в законодательном поле, формируют направления противодействия коррупционной деятельности, что способствует развитию профилактических антикоррупционных мер [61].

Таким образом, повышение действенности общественного (гражданского) контроля принимаемых и реализуемых решений государственных и муниципальных органов власти, способствует не только формированию качественной политики государства, но и реализации принципа прозрачности при принятии управленческих решений, что и является одним из эффективных подходов противодействия коррупции [62].

Рассматривая сложившуюся практику организации общественного контроля РФ и ее нормативно-правовую базу, следует обратить внимание на то, что в нынешних условиях развития государства, общественный контроль как система в стране, еще не сформировался. Результативность действующих механизмов общественного контроля достаточно низкая, такое состояние объясняется несовершенством законодательства и отсутствием четкого регулирования правоотношений его субъектов и объектов. Так, в сложившейся правовой базе законодательно не четко закреплены основные принципы, формы и методы общественного контроля. Нормативное правовое регулирование приобретает, как правило, фрагментарный характер, что не способствует повышению эффективности механизмов общественного контроля.

Из действующей нормативно-правовой базы можно выделить следующие федеральные законодательные акты: «Об общественном контроле за

обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», «Об общественной палате Российской Федерации», «Об охране окружающей среды», «О саморегулируемых организациях», «О полиции» и др.

Наряду с ними функционируют территориальные нормативно-правовые акты, обеспечивающие реализацию общественного контроля, на региональном и муниципальном уровнях. Вместе с тем, на этих уровнях не созданы системообразующие нормативно-правовые акты, определяющие общие правила, принципы и стандарты по организации общественного контроля в субъектах Российской Федерации.

Важное значение в формировании системы гражданского контроля имеет Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [47]. Этот документ сформировал правовые нормы организации и общественного контроля, определил его долгосрочные и краткосрочные цели, закрепил принципы, формы и задачи осуществления его деятельности. В законе N 212-ФЗ была проведена регламентация регулирования правовых действий его субъектов, а также форм и методов обнародования полученных результатов.

Интересным по своему содержанию в части формирования системы общественного контроля является разработанный проект поэтапного плана (дорожной карты) РФ. Этот документ предполагает разработку и принятие целого комплекса нормативно-правовых актов по таким стратегическим направлениям как образование, здравоохранения и т.п.. [63].

Важным аспектом в совершенствовании механизмов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти с общественными институтами является утвержденная «Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти». Ее реализация позволит повысить прозрачность выполняемых действий системой органов власти, что будет способствовать повышению качества оказываемых услуг гражданам, расширит возможности общества участвовать в процессах не только разработки, но и экспертизы управленческих решений, принимаемых на всех уровнях власти.

Так, в Концепции, определено, что «...в условиях нарастающей сложности социальных процессов и новых экономических вызовов серьезной задачей для федеральных органов исполнительной власти является необходимость формирования моделей принятия решений и реализации государственных функций, основанных на активном участии гражданского общества в управлении государством, а также на использовании современных механизмов общественного контроля...» [64].

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Общественный контроль – это ключевой механизм, обеспечивающий противодействие появлению коррупции в органах власти, а также является серьезным препятствием для «нечистых на руку» чиновников, использующих свое служебное положение в корыстных целях. Действие этого механизма направлено на соблюдение законности в системе государственного и муниципального управления, а также на минимизацию появления коррупционных решений, наносящих вред развитию общества и государственной безопасности.

2. Антикоррупционная политика государства должна характеризоваться своей боевитостью и массовым вовлечением граждан в процесс противодействия коррупции.

3. В борьбе с коррупцией, общественный контроль не должен дублировать государственные функции. В своей деятельности он оказывает содействие по предупреждению элементов коррупции как в государстве так и в обществе.

4. Общественный контроль может быть эффективным механизмом, обеспечивающим противодействие коррупции только при наличии политической воли в государстве на реальную борьбу с ней. В противном случае результаты общественного контроля всегда будут игнорироваться органами власти и не будут оказывать существенного влияния как на их деятельность, так и на политическую жизнь страны в целом.

## **Вопросы (темы) для обсуждения**

Коррупция: сущность понятия и ее влияние на эффективность органов государственной власти.

Причины появления коррупции.

Виды коррупции в системе государственной службы.

Формы коррупции по степени общественной опасности.

Основные признаки, характеризующие коррупционную деятельность.

Противодействия коррупции: сущность понятия, цели, задачи.

Общественный контроль как важнейший институт гражданского общества и эффективный инструмент обеспечения законности и профилактики правонарушений коррупционного характера.

Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции".

Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления Украины и России: сравнительная характеристика.

Федеральный закон "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" в контексте противодействия коррупции.

Реализация «Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» как метод противодействия коррупции.

## **Рекомендуемая литература [47, 50-64]**

### **Тема 6. Требования к открытости взаимодействия органов исполнительной власти с обществом и гражданами**

6.1. Внедрение принципов открытости в деятельность органов исполнительной власти через механизм формирования и организацию деятельности общественных советов.

6.2. Обеспечение присутствия граждан на заседаниях органов исполнительной власти и вовлечение институтов общества в оценку их деятельности.

### **6.1. Внедрение принципов открытости в деятельность органов исполнительной власти через механизм формирования и организацию деятельности общественных советов**

Основой обеспечивающей взаимодействие системы органов власти и общественных институтов являются функции и принципы управления. Французский ученый А. Файоль в 20 столетии сформулировал 5 функций и 14 принципов административно-государственного управления, которые легли в основу как формирования системы государственного управления так и определили формы и методы ее взаимодействия с гражданами и институтами общества.

В системе государственного управления "функция" как понятие является многозначным, а в теории государственного управления ученые ее рассматривают касательно органов исполнительной власти, их структурных образований, а также руководящих должностных лиц, в том числе и рядовых государственных служащих. Важной функцией влияющей на качество принимаемых управленческих решений является «Контроль». В науке и практике контроль, рассматривается как непрерывный процесс по определению отклонений от установленных норм, параметров или стандартов в любой области деятельности. В тоже время, предупредить, выделить проблемы и и разработать рекомендации по их устранению – это и есть главная цель контроля.

При помощи контроля производится оценка степени достижения организацией своих целей и необходимая корректировка намеченных действий. Процесс контроля включает: установление стандартов, измерение достигнутых результатов, сравнение этих результатов с планируемыми и, если нужно,

пересмотр первоначальных целей. Контроль связывает воедино все функции управления, он позволяет выдерживать нужное направление деятельности организации и своевременно корректировать неверные решения.

Функция контроля в системе взаимодействия общества и органов власти предполагает оценку и анализ ответной реакции граждан и общественных институтов на принятые управленческие решения. Любая функция реализуется через систему принципов, обеспечивающих четкую ее реализацию. Иными словами: функция определяет – что делать, а принципы – указывают каким инструментарием (механизмом) следует выполнить намеченное.

В сфере контроля соблюдение принципов управления рассматривается как фактор процесса достижения полученных результатов. Термин принцип (от лат. — начало, основа), в системе государственного управления он рассматривается как научно обоснованные и законодательно закреплённые положения, согласно которым функционирует и развивается управляющая система государства. Безусловно, любые принципы, в том числе и принцип открытости, являются продуктом человеческой деятельности. По мнению ученых и практиков, их первоисточником являются социальные явления предопределяющиеся потребностями общества и в них отображаются закономерности общественной жизни.

Термин открытость является составной частью конституционного принципа транспарантности (прозрачности, открытости, гласности), который обеспечивает конституционное право каждого гражданина на доступ к информации об управленческой деятельности системы органов власти.

Открытость существенно важна для процесса взаимодействия органов исполнительной власти и общественных формирований, она устраняет возможные ошибки и недочеты, ограничивает возможность фальсификации принимаемых решений, а соответственно повышает уровень доверия граждан к этим институтам.

На примере сложившейся практики в Российской Федерации можно сказать, что на сегодняшний день существует множество механизмов реализующих принцип открытости. Как правило, этот феномен реализуется посредством участия гражданских институтов, обеспечивающих открытость принятых решений в современном обществе. Так, по мнению ученого Руденко В.Н. разновидностью институтов гражданского участия, обеспечивающих реализацию принципа открытости являются общественные советы, специально создаваемые с для поиска предложений и рекомендаций направленных на повышения качества принимаемых решений органами власти и должностными лицами [65]. Развивая свою мысль, исследователь указывает на наличие в 20-м столетии множества публично-правовых институтов, обеспечивающих различные формы гражданского участия в государственных делах. По его мнению, самые распространенные из них – это:

*переговорный процесс, как форма взаимодействия граждан, власти и общественных объединений (организаций);*

*составление договоров (соглашений) между органами государственного и муниципального управления и общественными институтами;*

*рассмотрение жалоб и обращений граждан;*

*привлечение общественности для участия в дискуссиях по проектам нормативно-правовых актов, непосредственно проводимых на заседаниях парламентских комитетов и комиссий;*

*проведение общественных экспертиз;*

*создание гражданских форумов;*

*проведение общественных конференции, слушания и т.п.*

Следует заметить, что в мировой практике среди множества публично-правовых институтов, обеспечивающих различные формы гражданского участия, общественные советы рассматриваются как наиболее эффективные формы, реализующие принцип открытости принятых решений. Ученые и практики обращают внимание на такие виды общественных советов как [65]:

*общественные советы, создаваемые органами власти или местными сообществами;*

*самостоятельные общественные советы, созданные по инициативе негосударственных организаций*

Рассматривая общественные советы, как форму достижения такой стратегической цели как вовлечение гражданского общества в процессы выработки и реализации решений органами исполнительной власти, используя принцип открытости, следует обратить внимание на то, что требуется качественное изменение подходов по их формированию в системе органов исполнительной власти. Общественные советы, как институция, активно используются в Российской Федерации, которая функционирует в системе федеральных органов РФ, основными задачами которых являются [66-71]:

*организация и проведение обязательной общественной экспертизы проектов правовых актов, разрабатываемых федеральным органом исполнительной власти, в соответствии с перечнем, утвержденным постановлением федерального исполнительного органа № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти»;*

*оценка с позиции интересов гражданского общества эффективности деятельности органов федеральной власти, в том числе оценка результатов исполнения бюджета, а также рассмотрение годовых итоговых отчетов руководителя федерального органа исполнительной власти о результатах деятельности органов федеральной власти*

*рассмотрение и экспертиза общественных инициатив, связанных с деятельностью федерального органа исполнительной власти, на основании Указом Президента РФ № 183 «О рассмотрении общественных инициатив,*



*направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»»;*

*рассмотрение важнейших вопросов, относящихся к сфере деятельности федерального органа исполнительной власти, из числа вопросов, выносимых на заседание Правительства Российской Федерации, либо если рассмотрение указанных вопросов на общественном совете при федеральном органе исполнительной власти предусмотрено поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;*

*рассмотрение результатов общественных обсуждений проектов (документов), разрабатываемых федеральным органом исполнительной власти;*

*мониторинг публичной декларации руководителя федерального органа исполнительной власти, при котором образован общественный совет;*

*оценка результатов мониторинга качества предоставления государственных услуг федеральным органом исполнительной власти;*

*рассмотрение докладов об осуществлении федеральным органом исполнительной власти государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора);*

*рассмотрение планов по противодействию коррупции в федеральном органе исполнительной власти, а также докладов и материалов о ходе и результатах их выполнения;*

*повышение информированности общественности по основным направлениям деятельности федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов;*

*участие в работе аттестационных и конкурсных комиссий при федеральном органе исполнительной власти;*

*выполнение иных задач, предусмотренных положением об общественном совете при федеральном органе исполнительной власти.*

В положении об общественном совете, исходя из особенностей компетенции и сфер ведения федерального органа исполнительной власти, при котором образован данный общественный совет, должен быть также определен в рамках компетенции федерального органа исполнительной власти круг вопросов, вынесение которых на рассмотрение общественного совета является обязательным. При рассмотрении таких предложений, поступающих в Правительство Российской Федерации, наличие заключения общественного совета должно стать обязательным.

Для решения ключевых целей и задач, а также для выполнения основных функций общественный совет должен быть наделен необходимыми для этого полномочиями:

*создавать постоянные и временные комиссии, секции, рабочие и экспертные группы с участием граждан и представителей общественных объединений;*

*приглашать на заседания общественного совета представителей федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, научных, профсоюзных и других организаций;*

*организовывать проведение общественных экспертиз проектов нормативных правовых и правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти;*

*направлять запросы в федеральные органы исполнительной власти;*

*привлекать к общественному контролю деятельности федерального органа исполнительной власти экспертов и специалистов в конкретных областях;*

*информировать органы государственной власти и широкую общественность о выявленных в ходе контроля нарушениях;*

*обращаться в органы государственной власти и прокуратуру с информацией о выявленных нарушениях законности и требованием привлечь должностных лиц к установленной законодательством ответственности.*

Для решения ключевых целей и задач, а также для выполнения основных полномочий члены общественного совета имеют право:

*знакомиться с обращениями граждан, в том числе направленными с использованием информационно-коммуникационной сети Интернет, о нарушении их прав, свобод и законных интересов в сфере компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти, а также с результатами рассмотрения таких обращений;*

*присутствовать в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти, при проведении должностными лицами федерального органа исполнительной власти личного приема граждан;*

*запрашивать отчетность о реализации рекомендаций общественного совета, направленных федеральному органу исполнительной власти, а также документы, касающиеся организационно-хозяйственной деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти;*

*обращаться в соответствующий федеральный орган исполнительной власти, при котором образован общественный совет, с предложениями и заявлениями по вопросам деятельности общественного совета;*

*оказывать соответствующему федеральному органу исполнительной власти, при котором образован общественный совет, содействие в разработке проектов нормативных правовых актов и иных юридически значимых документов;*

*свободно выйти из общественного совета по собственному желанию.*

Член общественного совета не может быть отозван из его состава, за исключением случая, когда он не принял участие более чем в половине заседаний в соответствующем календарном году.

Решения общественного совета, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер.

Однако должен быть установлен порядок рассмотрения на согласительных совещаниях у Президента и Председателя Правительства Российской Федерации, на заседаниях правительственных комиссий решений

федерального органа исполнительной власти, получивших отрицательное заключение общественного совета.

На заседаниях общественных советов должны также рассматриваться:

*отчеты и доклады руководителя (заместителей руководителей) федерального органа исполнительной власти перед Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации,*

*выступления на международных и общероссийских конференциях (форумах, симпозиумах, встречах и т. п.),*

*отчеты и доклады на заседаниях коллегии.*

*На официальном сайте федерального органа исполнительной власти должны быть размещены обзоры и стенограммы вышеназванных выступлений, а также предложения (резолюции, мнение членов) общественных советов.*

В целях повышения эффективности функционирования общественных советов и формирования правовых основ организации их деятельности должно быть утверждено положение об общественном совете при федеральном органе исполнительной власти.

В положении должно быть предусмотрено:

*порядок назначения членами общественного совета, их ротации, как минимум один раз в три года, отзыва и прекращения полномочий членов общественного совета;*

*порядок избрания и утверждения председателя общественного совета;*

*права, обязанности и полномочия членов общественного совета, в т. ч. в работе федерального органа исполнительной власти и подведомственных ему организаций, согласительных, специальных, наблюдательных и иных комиссий и консультативных органов, образующихся при федеральных органах исполнительной власти;*

*регламент работы общественного совета и периодичность проведения его заседаний, а также порядок проведения внеочередных заседаний по*

*инициативе членов общественного совета, федерального органа исполнительной власти или иных общественных объединений;*

*порядок принятия решений общественным советом и порядок учета его позиции и (или) отдельных (особых) мнений членов общественного совета при принятии решений федеральным органом исполнительной власти;*

*специальный порядок запроса и получения информации и документов, находящихся в распоряжении федерального органа исполнительной власти и касающихся рассматриваемых общественным советом проблем, который отличается от порядка рассмотрения обращений граждан, установленного Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».*

Общественный совет формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан Российской Федерации и представителей общественных объединений. Процедуры отбора и утверждения кандидатов в члены общественного совета должны быть максимально понятны и доступны для разных социальных групп.

Общественный совет должен осуществлять свою деятельность в соответствии с планом основных мероприятий на год, утвержденным председателем общественного совета по согласованию с руководителем федерального органа исполнительной власти. Утвержденные в установленном порядке планы работы должны быть обнародованы и к ним должен быть обеспечен доступ с целью корректировки, в т. ч. по предложениям граждан и общественных объединений.

Основными формами работы общественного совета являются его заседания, а также деятельность создаваемых при нем и (или) при его участии коллегиальных и совещательных комиссий, рабочих групп и т. п., на которых обеспечивается коллегиальное обсуждение рассматриваемых вопросов. Заседания общественного совета должны быть открытыми.

Очень важным моментом является то, что информация о принимаемых общественным советом решений должна быть в открытом доступе. Это орган

обязан доводить до общественности заключения и результаты экспертиз по рассмотренным проектам нормативных правовых актов и иным документам. Ежегодно на официальном сайте федерального органа власти должен публиковаться отчет об итогах деятельности общественного совета.

Публичность деятельности общественного совета поддерживается специализированными интернет-площадками, которые значительно расширяют географию их работы и в режиме реального времени отслеживается ответная реакция населения по обсуждаемым вопросам.

Для обеспечения информационной открытости деятельности общественного совета могут использоваться информационные ресурсы, имеющиеся как в распоряжении общественного совета, так и соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Открытость деятельности общественного совета может быть обеспечена также путем интернет-трансляции заседаний общественного совета с последующим размещением видео на популярных видеосерверах, открытия дискуссионных модулируемых площадок (форумов) с возможностью оставления комментариев, обсуждения предлагаемых проектов и документов, создания отдельных аккаунтов для членов общественных советов (с расширенными правами) с возможностью ведения собственного блога, личным кабинетом со статистикой обсуждения, дайджестом обновления и прочим.

Члены общественного совета могут также рассматривать индивидуальные и (или) коллективные обращения граждан, поступившие в общественный совет, в том числе направленные с использованием информационно-коммуникационной сети Интернет.

Организационно-техническое и материально-финансовое обеспечение деятельности общественного совета должен осуществлять федеральный орган исполнительной власти, при котором создан общественный совет.

Финансирование работ общественного совета по проведению экспертиз, мониторингу качества предоставления государственных услуг, участию в аттестационных и конкурсных комиссиях и иных работах может

осуществляться за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на руководство и управление в сфере установленных функций федеральному органу исполнительной власти, при котором образован общественный совет.

Одной из важнейших форм реализации принципов открытости в деятельности федерального органа исполнительной власти является проведение очных встреч должностных лиц федеральных органов власти с гражданами, организуемых в различных формах.

Для более полной реализации принципа открытости федеральным органам власти рекомендуется соблюдать следующие требования [66-71]:

*1) очные встречи с гражданами должны организовываться в федеральном органе исполнительной власти на систематической основе;*

*2) гражданам должна быть предоставлена полная информация обо всем спектре возможностей для участия в очных встречах с представителями федерального органа исполнительной власти, включая:*

*а) перечень возможностей для участия в очных встречах с представителями федерального органа исполнительной власти (личный прием граждан, посещение заседаний федеральных органов исполнительной власти, посещение публичных мероприятий с участием представителей органа власти, заседание консультативных и совещательных органов при федеральном органе исполнительной власти и т. д.);*

*б) расписание запланированных очных встреч с представителями федерального органа исполнительной власти с указанием даты и времени проведения;*

*в) порядок участия в очных встречах с представителями федерального органа исполнительной власти (наличие/отсутствие необходимости предварительной записи, наличие/отсутствие необходимости предъявления паспорта для попадания на территорию федерального органа исполнительной власти, указание на порядок посещения помещений федерального органа исполнительной власти);*

3) указание на должностное лицо, несущее ответственность за организацию процедур, связанных с обеспечением проведения очных встреч чиновников с гражданами, а также указание на нормативные правовые акты, регулирующие вопросы проведения очных встреч должностных лиц федерального органа власти с гражданами.

Вышеперечисленная информация должна быть доступна на официальном сайте федерального органа исполнительной власти, в занимаемых им помещениях, а также по запросу гражданина.

Для граждан целесообразно обеспечить возможность записаться на очную встречу с представителями федерального органа исполнительной власти через Интернет.

## **6.2. Обеспечение присутствия граждан на заседаниях органов исполнительной власти и вовлечение институтов общества в оценку их деятельности.**

В государстве, где построено гражданское общество, а в деятельности органов власти заложен принцип демократизма, гражданам максимально предоставляется право как на ознакомление с принятыми решениями государственных и муниципальных органов так и пользования необходимой информацией на этапах, связанных с выработкой какого-либо решения. При этом, максимальная открытость реализуется, как правило, присутствием самих граждан или их представителей на заседаниях рабочих органов власти.

Присутствие самих граждан на заседаниях рабочих органов власти позволяет в комплексе реализовать такие принципы как гласность и открытость деятельности государственных и муниципальных органов власти. Такой подход особенно характерен для органов законодательной власти так как гласность их деятельности обеспечивается именно процедурами, связанными с приглашениями на заседания граждан, которые не являются депутатами.



Такие принципы как гласность и открытость должны быть комплексно встроены и в систему органов исполнительной власти всей ее иерархии. Реализация этих принципов, в системе органов публичной власти, означает не только своевременное ознакомление граждан с утвержденной повесткой дня, датой и местом проведения заседания соответствующего органа власти, но и свободный их доступ для участия в проводимых заседаниях органов власти. Вместе с тем, принцип открытости не всегда и не в полной мере, реализуется так как не все рассматриваемые вопросы, по различным причинам, подлежат обнародованию. К таким причинам можно отнести отсутствие возможностей в размещении желающих изъявивших принять участие в рассмотрении вопросов включенных в повестку дня. Но архи важной причиной, не допускающей свободный доступ граждан на заседания, является необходимость сохранения государственной тайны или иной информации ограниченного доступа по рассматриваемым вопросам повестки дня. Еще одной причиной против свободного доступа граждан для участия в заседания органов исполнительной власти является потребность в обеспечения безопасности проведения таких мероприятий. Крайне важен этот аспект для федерального уровня государственной власти. Однако, участие самих граждан или их представителей в заседаниях органов местного самоуправления, принимающих решения по вопросам местного значения, весьма актуально.

Анализ зарубежной и отечественной практики указывает на то, что сегодня существуют множество способов достижения баланса между интересами органов исполнительной власти и практической реализацией права граждан на участие в обсуждении и принятии решений. Так, для организации участия граждан в заседаниях, органы власти могут предварительно составлять список желающих, что является основанием для их доступа к заседанию. При этом количество желающих может быть ограничено только наличием мест.

Граждане-участники заседаний органов власти вправе проводить записи, а при наличии разрешения проводить фотосъемки, аудио и видеозаписи.

Интересной формой открытости является организация доступа к проводимому заседанию, посредством ретрансляции сигнала на телеприемники, размещенные в соответствующих помещениях, где находятся граждане.

Более того, федеральным законодательством РФ, предусматриваются иные формы допуска граждан к участию в проведении заседаний органов власти. Так, в соответствии с законом № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [72], на исполнительные федеральные органы власти возложена функция обеспечения участия в работе своих коллегиальных органов:

*граждан;*

*представителей организаций (юридических лиц);*

*общественных объединений;*

*государственных органов и органов местного самоуправления.*

При этом, *во-первых*, по надуманным категориям; не допускается ограничение определенного круга лиц к участию в заседании; *во-вторых*, разрешен доступ участия в заседаниях иностранным гражданам, а также лицам без гражданства. Все эти аспекты должны быть упорядочены регламентом, либо нормативно-правовым актом федерального органа исполнительной власти.

Федеральный орган власти должен своевременно оповестить о дате и времени начала предстоящего заседания, указать повестку дня и условия обеспечения участия граждан в его работе. Как правило, оповещение производится посредством размещения объявления о заседании органа власти на официальном сайте, на стенде или другим доступным способом [72-75].

Гражданам, принимающим участие в заседании коллегиального органа, должно быть разрешено, в любой форме, вести записи при условии, если это не мешает работе органу власти. Внутренним правовым актом федерального органа власти может быть предусмотрена реализация принципа открытости

через «**ONLINE**» сеть Интернет, которая значительно расширяет круг лиц, получающих информацию о вопросах, рассматриваемых на заседании коллегиального органа. В нормативно-правовом документе федерального органа исполнительной власти также прописывается право и форма обнародования зафиксированных участниками записей в процессе заседания органа власти.

Принцип открытости также предусматривает обнародование информации о структуре федеральных органов, указание фамилии, имени, отчества, должности членов и председателя, адрес местонахождения, номера телефонов, факсов, электронной почты коллегиального органа. Новостная лента общественного обсуждения, как правило, ведется специалистами федеральных органов исполнительной власти и освещает работу экспертов.

Одним из важных направлений в части реализации принципа открытости является вовлечение институтов общества в оценку деятельности органов исполнительной власти. Так, в ежегодном Послании Федеральному Собранию России руководитель государства В.В. Путин обратил внимание на «принцип ориентации работы всех звеньев государственного механизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы» и выделил его в качестве ключевого момента при формировании современной модели системы государственного управления.

И действительно, в настоящее время, как показывает необходимость реализации принципа открытости, особо значимая управленческая задача состоит в том, чтобы результаты деятельности органов исполнительной власти оценивались гражданским обществом объективно, конструктивно и главное качественно.

Проблема оценки деятельности всей системы органов исполнительной власти РФ, в том числе и федеральных органов, является особо актуальной. Вопросам оценивания органов государственной власти посвящено большое количество теоретических и прикладных исследований. Как отмечают российские ученые Дмитриева Н.Е. и Стырин Е.М., что существует «целый ряд

методов и процедур независимой оценки, которые нашли свое место в принятых нормативно-правовых актах» [74 ].

Но наш взгляд, какие бы не проводились научные исследования по решению проблем оценки деятельности органов исполнительной власти, без вовлечения в них граждан и общественных институтов максимальный практический результат не будет достигнут.

Рассматривая как необходимую целесообразность вовлечения граждан и общественных институтов в оценку федерального органа исполнительной власти следует обратить внимание на то, что этому процессу должно способствовать:

*обеспечение как публичности так и открытости поступающих рекомендаций и инициатив со стороны населения;*

*быстрота и качество ответов органа власти на поступившие рекомендации и проявленную инициативу граждан;*

*материальная поддержка проектов обеспечивающих работу с поступившими обращениями граждан и общественных институтов, реализующих проекты по независимой оценке действенности исполнительных органов власти;*

*наличие персонального интернет портала органа исполнительной власти, который обеспечен форумом для дискуссий и обратной связи по сбору обращений, предложений и рекомендаций граждан.*

Важным способом вовлечения граждан в оценку деятельности федерального органа исполнительной власти является внедрение Стандарта открытости федеральных органов исполнительной власти, одобренного Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства.

*Стандарт открытости представляет собой совокупность таких документов как:*

*концепция открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти;*

методические рекомендаций по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти;

методики проведения мониторинга открытости федеральных органов исполнительной власти;

методики оценки открытости федеральных органов исполнительной власти,

В зависимости от характерных особенностей субъекта оценивания, объектов наблюдения, выбранных предметов оценки, разработанных методов и методик, способы оценивания действенности федеральных органов власти могут быть различны [66-71].

К основным способам оценивания действенности федеральных органов власти ученые и практики относят:

*проведение общественного контроля в форме наблюдения и подготовки доклада руководителям государства и других соответствующих государственных органов о сложившейся ситуации в сфере общественных отношений.*

*использование Интернет-ресурсов для организации диалога между обществом и органами власти;*

*проведение анализа поступивших жалоб и обращений;*

*организация, совместно со средствами массовой информации, проведения общественных проверок;*

*проведение опросов по изучению мнения работников федеральных органов исполнительной власти;*

*привлечение граждан и общественных институтов в проводимые государством контрольно-надзорные мероприятия.*

Следует также отметить, что метод публичного обсуждения утвержденных мероприятий, предстоящих планов работы федерального органа исполнительной власти также способствует более качественной оценки его деятельности. Очень важно, чтобы по каждому мероприятию устанавливался конкретный срок исполнения, а впоследствии подводились итоги их

выполнения и публично доводились до общественности. При этом, итоговый отчет содержал бы

*динамику изменения количественных показателей;*

*результаты по завершению реализации намеченных планов и мероприятий;*

*анализ качественных показателей;*

*анализ причин не соблюдения установленных сроков и не обеспечение выполнения контрольных показателей.*

Следует обратить внимание на то, чтобы сформированные количественные показатели могли быть проверяемыми субъектами общественного контроля. В качестве таких субъектов должны выступать независимые общественно-компетентные организации, обладающие профессионализмом и репутацией в определенной сфере. Состав таких субъектов должен быть сбалансирован из числа различных социальных групп, что будет способствовать недопущению конфликта их интересов.

Для вовлечения граждан и повышения их активного участия в деятельности федеральных органов власти предлагаются к внедрению такие организационные и мотивационные механизмы как:

а) широкое распространение информации, о выполняемой деятельности, на сайтах и в помещениях федерального органа исполнительной власти, в информационных ресурсах общественных организаций, профессиональных и бизнес-сообществ и других институтов общества;

б) обеспечение доступа к оперативной информации общественных образований при федеральном органе власти через Интернет;

в) внедрение информационно-коммуникационных технологий в функционирование общественных институтов при федеральном органе исполнительной власти;

г) проведение оценки и публичное поощрение членов общественных институтов при федеральном органе исполнительной власти, внесших существенный вклад в их работу;

д) формирование механизмов, способствующих мотивации граждан к участию в деятельности федерального органа исполнительной власти;

е) обеспечение процесса морального поощрения через систему подготовки и направления благодарностей от федерального органа исполнительной власти, за активное участие в работе общественных институтов при органе власти;

ж) внедрение в практику работы федеральных органов исполнительной власти, систематического приглашения членов общественных институтов в заседаниях их органов власти и рабочих групп;

з) создание, для членов общественных институтов при федеральном органе исполнительной власти, системы знакомств участников и расширения круга их контактов;

и) проведение мониторинга вклада экспертов, внесенного в деятельность совета и присвоение мотивационного рейтинга.

Для создания инфраструктуры обеспечения учета мнения граждан, способствующей обеспечению возможности оценки обществом инициатив органа исполнительной власти, целесообразно применение таких подходов как:

технологический, представляющий собой платформу/механизм на базе информационных и коммуникационных технологий;

нормативно-правовой, способствующий развитию системы норм права. Эта система представляет собой совокупность подзаконных актов федерального органа исполнительной власти и регулирующих процедур, направленных на реализацию учета мнения граждан по осуществляемой деятельности федерального органа исполнительной власти;

коммуникационный, образующий информационную систему граждан, в которой человек имеет возможность получать информацию и выражать личное мнение на принятые решения, инициативы и другие действия органа исполнительной власти. Такой подход позволяет более эффективно привлекать граждан к участию в деятельности федерального органа исполнительной власти.

В процессе реализации принципа открытости огромную роль играет взаимодействие со СМИ, то есть рекомендуется создание пресс-службы (ПС) федерального органа исполнительной власти.

Создание ПС позволяет обеспечить канал передачи информации необходимый для обнародования взаимодействия органов власти и общественных институтов. Пресс-службы также выполняют обратную связь в части отслеживания общественных отношений и изменения имиджевых характеристик федерального органа исполнительной власти по качеству и количеству обращений и публикаций в СМИ.

Работа ПС в зависимости от функционала конкретного федерального органа исполнительной власти может иметь определенную специфику, которая отражается на задачах, структуре, технологиях работы и используемых инструментах коммуникации. Но базовыми принципами работы пресс-службы должны стать оперативность, ответственность и достоверность.

Задачами пресс-службы являются:

- а) формирование общественного мнения о федеральном органе исполнительной власти и его руководстве;*
- б) обнародование результатов деятельности федерального органа исполнительной власти;*
- в) анализ общественной реакции на деятельность федерального органа исполнительной власти;*
- г) минимизация последствий репутационного кризиса;*
- д) мониторинг СМИ и информационного поля.*

*Особенности структуры и формат работы пресс-службы (наличие пресс-центра, отдела по связям со СМИ, особой должности пресс-секретаря федерального органа исполнительной власти) зависят от нескольких факторов: задач, которые решает федеральный орган исполнительной власти, его функциональной и территориальной структуры, степени публичности руководителя и пр.*

В текущем режиме пресс-служба выполняет следующие функции:



*а) обеспечивает журналистов по их запросам необходимым справочным материалом, комментариями - ньюсмейкеров по различным информационным поводам;*

*б) периодически обновляет информацию на информационных ресурсах (вики, образовательные каталоги, информационные справки в СМИ, карты Яндекса и пр.);*

*в) готовит и рассылает в СМИ информационные сообщения, используя каждый новостной повод.*

В современном мире оперативность получения информации СМИ играет первостепенную роль. Отсутствие или задержка информации негативно влияет на имидж любой организации и подрывает доверие журналистов. В связи с этим, федеральные органы власти могут практиковать сокращение сроков - менее 7 дней для предоставления информации по запросам редакций СМИ, особенно в части той информации, которая имеется в их распоряжении и (или) может быть оперативно подготовлена.

Таким образом, государственные органы в своей деятельности должны соблюдать стандарт открытости.

Выше проведенный анализ форм, методов, подходов, способов обеспечения участия граждан и их представителей в работе государственных органов, указывает на то, что именно путем реализации принципа открытости обеспечивается решение задачи эффективного развития общественного (гражданского) контроля, способствующего как построению гражданского общества так и повышению эффективности управленческой деятельности системы органов власти.

Очевидно, что для успешной деятельности системы общественного контроля должны быть поставлены конкретные цели, а под них сформулированы понятным языком задачи. Полученные результаты в процессе решения задач обнародуются и направляются государственным органам и общественным институтам для информации и принятия, соответствующих мер.

## **Вопросы (темы) для обсуждения**

Сущность понятия принципа открытости в деятельность органов исполнительной власти.

Принципа открытости как форма работы общественных советов.

Сущность понятия общественных советов.

Цели и задачи общественных советов.

Полномочия членов общественных советов.

Формы и методы организация деятельности общественных советов

Право граждан присутствовать на заседании коллегиального органа.

Формы и методы обеспечения участия граждан в работе коллегиальных органов.

Порядок обеспечения присутствия граждан на заседаниях коллегиальных органов.

Полномочия и права граждан присутствующих на заседаниях коллегиальных органов.

Вовлечение граждан в оценку деятельности органов исполнительной власти как метод реализации принципа открытости.

Особенности основных способов оценки деятельности органов исполнительной власти.

Организационные и мотивационные механизмы способствующие повышению эффективности привлечения граждан к различным формам участия в деятельности органов исполнительной власти.

## **Рекомендуемая литература [65-75]**

## **ГЛАВА 2. НАЦИОНАЛЬНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ**

### **Тема 7. Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении Российской Федерации**

7.1. Система гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

7.2. Общественный контроль в контексте Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

#### **7.1. Система гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации**

Как справедливо подчеркивается в научной литературе, институт прав и свобод человека и гражданина является центральным в конституционном праве.

Ибо в нем заложены ключевые гарантии защиты народа в целом и каждого конкретного человека и гражданина от произвола государственной власти, что, в свою очередь, является неотъемлемым условием нормального функционирования и развития правового государства.

Как только речь заходит о правах и свободах человека и гражданина, незамедлительно встает вопрос об их реализации.

И вполне логично замечает ученый Эльназаров Д.Х., «обеспечение какого-либо явления или процесса принято связывать с созданием необходимых для его успешной реализации условий, совершением по отношению к нему в связи с этим определенных положительных действий» [76].

Гарантии прав и свобод человека и гражданина являются составляющей, с одной стороны, правового статуса личности, с другой – более емкого понятия «конституционные гарантии», под которыми следует понимать совокупность правовых норм и институтов, обеспечивающих защиту конституционных принципов, прав человека, основ конституционного строя, выполнения конституционных обязанностей и функционирования различных органов публичной власти. *Таким образом, гарантии прав и свобод человека и гражданина – это совокупность конституционно-правовых норм, институтов, средств, способов, механизмов и процедур, обеспечивающих реализацию, охрану и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина* [77]. Система гарантий прав и свобод, по мнению авторов, достаточно обширна и включает следующие составляющие (рис.7.1):

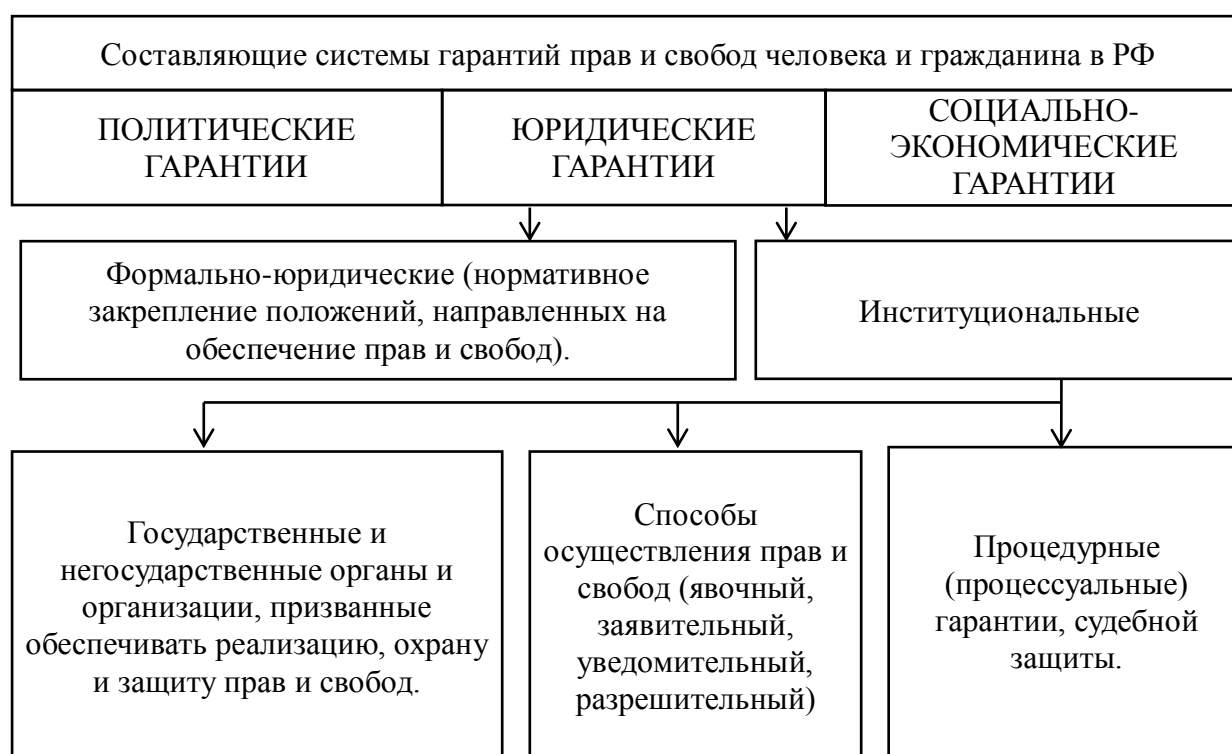


Рис. 7.1. Система гарантий прав и свобод человека и гражданина

социально-экономические (материальные) гарантии – стабильность экономики, отношений собственности, эффективность налоговой системы и собираемости налогов и пр. (а отсюда – качественное выполнение различных

социальных программ, эффективное осуществление личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод);

политические гарантии – демократический характер власти и соответствующий государственный режим, обеспечивающие политическую стабильность, высокий уровень политической культуры власти, личности, различных институтов гражданского общества;

юридические гарантии – собственно правовые средства и способы реализации и защиты прав и свобод.

Юридические гарантии в свою очередь делятся на такие группы как формально-юридические и институциональные гарантии.

Формально-юридические гарантии заключаются в нормативном закреплении (непосредственно в Конституции РФ и в других законах) рассмотренных выше и других положений, направленных на обеспечение прав и свобод. Трудно переоценить значение таких конституционных положений, как провозглашение прав и свобод высшей ценностью в качестве одной из основ конституционного строя, определение соблюдения прав и свобод человека в качестве основной обязанности государства (ст. 2 Конституции РФ), закрепление основных прав и свобод на уровне Основного Закона (гл. 2) и признание общепризнанных норм и принципов международного права (в том числе международных стандартов в области прав человека) составной частью российской правовой системы (ч. 4 ст. 15), запрет применения любых неопубликованных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (ч. 3 ст. 15), установление равенства каждого перед законом и судом (ч. 1 ст. 19), закрепление за Президентом РФ функции гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80), запрет на издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55), предоставление каждому права защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами, включая самозащиту (ч. 2 ст. 45), и др.

В своей работе автор Мирская Т.И. [76] делает вывод о том, что основное предназначение гарантий состоит в обеспечении реализации прав и свобод личности, а в случае нарушения – в обеспечении их защиты. Для выработки определения понятия гарантий, автор предлагает, ответить на вопрос: что же необходимо для обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина?

По ее мнению:

*Во-первых*, необходимо закрепить гуманистические принципы организации и функционирования всей правовой системы, устанавливающие приоритет прав и свобод человека и гражданина в системе ценностей, неотчуждаемость и гарантируемость прав и свобод, верховенство права и др.

*Во-вторых*, если устанавливаются чьи-то права, то устанавливаются и субъекты, которые не должны эти права нарушать, а также субъекты, обязанные предоставить возможность осуществления этих прав.

Так, согласно положениям Конституции РФ осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17); признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2); права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Отсюда следует ряд выводов:

- 1) права защищены запретом их нарушения со стороны кого бы то ни было;
- 2) государство должно обеспечить каждому возможность реализации его прав без каких-либо препятствий;
- 3) государство должно обеспечить защиту прав и свобод.

*В-третьих*, исходя из изложенных выше выводов, именно государство обязано создать благоприятные условия для реализации прав.

Условия при этом понимаются как политико-правовая и социально-экономическая ситуация в государстве и обществе, предполагающая стабильность, а также правовую и социальную защищенность; законодательное закрепление прав и свобод, обязанностей и ответственности за нарушения; исполнение законов и контроль за их исполнением; сильную судебную власть – как критерии выполнения государством возложенных на него обязанностей по обеспечению прав и свобод личности.

И, наконец, *в-четвертых*, необходимо предусмотреть специальные средства осуществления и защиты прав и свобод, представляющие собой правовой механизм, действующий на основе ранее описанных принципов и включающий способы (приемы, пути) реализации и защиты прав и свобод, выраженные в законодательно закрепленных процессуальных правах – гарантиях иных прав и свобод личности.

*Таким образом, представляется, что к определению понятия «гарантии прав и свобод личности» может быть два подхода – широкий и узкий.*

Гарантии прав и свобод личности *в широком смысле* представляют собой систему принципов, условий и средств реализации и защиты прав и свобод личности.

*В узком смысле* гарантии прав и свобод личности – это законодательно закрепленные процессуальные права, обеспечивающие реализацию и защиту иных прав и свобод личности.

Конституция РФ [5], предусматривает так называемые абсолютные права и свободы (ч. 3 ст. 56), которые не могут быть нормативно ограничены ни при каких условиях, даже если введено чрезвычайное положение, имело место масштабное стихийное бедствие, техногенная катастрофа и т.п. К ним, в частности, относятся право на жизнь, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни, свобода совести, свобода предпринимательской деятельности, право на жилище, право на судебную защиту с соответствующими процессуальными гарантиями.

*При всей значимости формально-юридических гарантий ведущая роль в деле защиты прав и свобод принадлежит институциональным гарантиям. Можно нормативно закрепить общепринятые демократические подходы к основным характеристикам конституционно-правового статуса личности, но если человек в том или ином государстве не будет иметь реальной возможности восстановить и защитить свои нарушенные права, то и значение формально-юридических гарантий будет сведено на нет и восприниматься они будут как фиктивные нормы.*

Система институциональных гарантий включает,

во-первых, различные государственные и общественные органы и организации, в которые может обратиться гражданин за защитой своих прав;

во-вторых, способы осуществления прав и свобод и процессуальные гарантии, т. е. процедуры, обеспечивающие реализацию, охрану и защиту прав и свобод (парламентские процедуры, процедуры административной жалобы, осуществления амнистии и помилования, судебные процедуры и т. д.).

*В сфере институциональных гарантий значимое место занимает система общественного контроля, объединяющая множество общественных органов и организаций и играющая роль крайне необходимой обратной связи между обществом и властью.*

## **7.2. Общественный контроль в контексте Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»**

Следует отметить, что в настоящее время все заметнее становится тенденция роста влияния гражданского общества на положение дел в стране. Оно проявляется в расширении практики привлечения различных общественных объединений для решения вопросов управления в социально-экономической сфере, в активизации работы общественных формирований, действующих при органах публичной власти, привлечении граждан на



общественной основе в качестве специалистов и экспертов в работе органов государственного управления.

Учет общественного мнения в деятельности органов публичной власти в настоящее время рассматривается как один из важнейших критериев оценки работы государственного аппарата. В этих условиях, существенно возрастает роль общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Необходимость такого контроля обуславливается рядом обстоятельств.

*Во-первых*, в отличие от других ветвей власти исполнительная власть осуществляет оперативное управление общественными процессами и имеет своим содержанием исполнительно-распорядительную деятельность. В ее прямом ведении находятся разнообразные ресурсы и материальные ценности, а также реальные рычаги управления государственными институтами. Она имеет право непосредственно осуществлять легитимное государственное принуждение. В силу этих обстоятельств исполнительная власть может нарушить баланс между различными ветвями власти, а при отсутствии реального и действенного парламентского и судебного контроля занять доминирующее положение в системе государственной власти.

*Во-вторых*, в правовом государстве многофункциональный и разветвленный аппарат исполнительной власти должен строить свою работу на основе определенных принципов и норм, гарантирующих законность и эффективность его деятельности по обеспечению публичных интересов. Вместе с тем, даже в правовом и демократическом государстве реализация исполнительной власти может сопровождаться злоупотреблениями властными полномочиями, излишней свободой административного усмотрения и ущемлением прав и законных интересов частных лиц.

Все это вызывает необходимость постоянного и целенаправленного контроля за исполнительно-распорядительной деятельностью и расширения участия в нем организованных и ответственных структур гражданского общества. В этом совпадают интересы гражданского общества и государства.

Представляется, что в современных условиях развития России общественный контроль за исполнительной властью можно рассматривать в качестве важнейшей функции гражданского общества, которые реализуются в деятельности конкретных структур.

Следует заметить, что общественный контроль обособлен от контрольной власти государства и осуществляется на основе самоорганизации граждан и даже просто отдельными гражданами по их собственной инициативе.

В Российской Федерации контролем по собственной инициативе занимаются, как правило, некоммерческие организации (НКО) и правозащитные организации, а общественные палаты и общественный контроль насаждаются сверху. В 2005 году по инициативе Президента России был принят закон об Общественной палате РФ. В 2008 году по инициативе депутатов был принят Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», над которым работали почти 8 лет. В конце 2011 года Президент РФ также внес законопроект № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (двумя другими проектами, вносящими изменения в закон об уполномоченном и в КоАП РФ), он был принят Думой в первом чтении, затем рассмотрение было перенесено на неопределенный срок [78, 25].

Ряд федеральных законов также содержит отдельные положения об общественном контроле, однако до принятия Федерального закона Российской Федерации от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [47] стройной системы общественного контроля не было. Ряд законов напрямую не относится к общественному контролю, но их можно отнести к правовой базе, обеспечивающей контроль. В частности, большое значение имеют Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-

ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». В связи с принятием Федерального закона об общественном контроле потребуется внести изменения в 25 федеральных законов (согласно перечню в пакете документов президентской законодательной инициативы). Поскольку вопросы общественного контроля относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов и многие субъекты Федерации уже приняли свои законы об общественных палатах и об общественном контроле, придется приводить их в соответствие с новым федеральным законом» [79].

Что же собой представляет общественный контроль в контексте Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [78] и, каковы его положительные и отрицательные стороны?

Согласно ст.4 Закона общественный контроль в РФ – *это «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений».*

Бросается в глаза определение понятия через формулировку *«контроль – это деятельность субъектов контроля».* Такой же неудачный способ конструирования определения был недавно применен в законе о стратегическом планировании от 28.06.2014 № 172-ФЗ. Возникает и другой вопрос: *что такое публичные полномочия?* Что за организации их осуществляют, то есть, кого собирается контролировать общество? *Понятие публичных полномочий не расшифровывается в правовых актах, хотя и встречается в нескольких законах.*

Определение понятия содержит цели общественного контроля: *наблюдение за деятельностью органов власти и организациями,*

*осуществляющими публичные полномочия, и общественная проверка, анализ и общественная оценка их актов и решений.* Однако контроль не сводится к наблюдению, контроль – это, прежде всего общественная проверка, анализ и общественная оценка актов и решений, отражающих истинный смысл понятия контроль.

Статья 5 Федерального закона также говорит о целях и задачах общественного контроля. К целям отнесены следующие: *обеспечение реализации и защиты прав и свобод граждан, обеспечение учета общественного мнения, общественная оценка деятельности органов и организаций.* Очевидно, что эти цели не корреспондируют с целями, указанными в определении понятия. Как правило, защита прав предполагает, что права уже были нарушены (если же еще не были нарушены, то это режим охраны). Какими способами будут защищаться нарушенные права граждан, если общественный контроль – это наблюдение и проверка, анализ и общественная оценка? Общественная палата вынесет общественное порицание госоргану – нарушителю прав и свобод?

Поскольку учет же мнения и предложений граждан необходим в демократическом государстве общественная оценка деятельности госорганов - это немаловажный элемент обратной связи в государстве.

Задачи общественного контроля, согласно Закону, таковы: формирование и развитие гражданского правосознания;

*повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;*

*содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;*

*реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и общественных объединений;*

*обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов власти;*

*формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;*

*повышение эффективности деятельности органов власти.*

Эти задачи сводятся к созданию механизмов работы гражданского общества, двусторонней обратной связи между обществом и государством.

*Задачи правильные, но звучат неконкретно и декларативно.* Они содержат общие цели, стоящие перед государством, и в той или иной степени дублируют положения других законов (например, пункт 1 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», пункт 1 статьи 4 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

Для примера сравним эти современные задачи с теми, что ставились перед советским народным контролем. Та, согласно статье 3 Закона СССР 1979 года «О народном контроле в СССР» «органы народного контроля призваны вести систематическую проверку выполнения директив Партии, советских законов и решений Правительства, решительно выступать против всего, что наносит ущерб интересам государства, способствовать развитию у граждан чувства ответственности за дела всего общества».

Далее закон называл основные направления работы органов народного контроля: контроль выполнения госпланов; повышение эффективности и качества производства; внедрение в производство достижений науки и техники, борьба с нарушениями государственной дисциплины (бесхозяйственностью, расточительством, волокитой, бюрократизмом и др.); контроль за соблюдением законов при рассмотрении обращений граждан.

Как видим эти задачи также декларативны, но за ними стоит больше содержания, чем за пустыми красивыми словами российского закона. Советский народный контроль ставил перед собой задачи в первую очередь в экономической сфере, тогда как современный общественный контроль является политическим средством. Вот только в чьих руках и в каких целях он будет действенным средством?

Статья 6 Федерального закона говорит о принципах общественного контроля. Тут почти все стандартно (законность, добровольность,

самостоятельность, публичность, объективность и др.), за исключением нескольких принципов, которым необходимо уделить некоторое внимание. Так закрепляется обязательность рассмотрения органами и организациями итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в некоторых случаях обязательен и учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах. Обязанность рассматривать госорганами итоговых документов вытекает и из закона об обращениях граждан (в котором, правда, почему-то нет аналогичной обязанности организаций, осуществляющих «публичные полномочия», так что в этом смысле новый закон прогрессивен).

А с обязанностью учитывать выводы органов общественного контроля опять вопросы. Если в статье 5 Закона учет мнения назван в качестве общей цели контроля и не содержит изъятий («есть мнение общества – учитывайте»), то здесь, в принципах контроля, оказывается, что учет обязателен только в случаях, предусмотренных законами. К слову, такие законы пока не приняты, а могут и не быть приняты никогда.

Получается, что каким бы ни был механизм учета общественного мнения, содержащийся в Законе, он обездвижен этой отсылочной нормой уже на уровне принципов. Очень хитрая правовая конструкция, которую легко не заметить неискушенному человеку.

Вызывает много толкований принцип недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов и организаций и оказания неправомерного воздействия на них. Что считать необоснованным вмешательством и кто решает, насколько вмешательство обосновано? В каких пределах воздействие допустимо, а когда неправомерно? Имеются ли в виду угрозы, шантаж, рукоприкладство, либо речь о широком освещении в СМИ, пикетировании и других протестных акциях?

То есть Закон говорит: контролируйте, но не слишком-то вмешивайтесь, выражайте свое мнение, но не особо требуйте его учета.

Закон устанавливает презумпцию добросовестности деятельности органов власти и организаций. Это должно бы означать, что общественным контролерам предстоит доказывать обратное. Ни вопросы о добросовестности, ни правовой смысл презумпции не раскрыты в Законе, поэтому смысл закрепления этого принципа теряется.

Принцип добросовестности – древний гражданско-правовой принцип еще из римского права (*bonafides*). Презумпция добросовестности характерна для участников гражданских правоотношений, она закреплена Гражданским кодексом РФ (пункт 5 статьи 10). В философском плане можно провести аналогию с презумпцией невиновности в уголовном праве. Возможно, презумпция добросовестности госорганов подчеркивается в противовес негативному мнению общества о государстве («все чиновники воры», «везде коррупция»), что только усиливает подозрения в недобросовестности.

Распространение презумпции добросовестности на публичное право в указанном контексте и перспективы ее практического применения сомнительны.

Ряд принципов разделяют общественный контроль и деятельность партий. Так, закрепляется принцип «соблюдения нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля». Тем самым, возможно, предпринимается попытка сделать контроль объективным, исключить политические мотивы. Насколько это реально, особенно в свете в целом политических целей общественного контроля? Кто будет следить за соблюдением этого принципа? Каковы будут последствия его нарушения? Всё это неясно.

В законе глава 2 посвящена статусу субъектов общественного контроля. Так отмечается, что общественный контроль осуществляют:

*общественные палаты федерального уровня,  
уровня субъектов Федерации и муниципального уровня,*

*общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и при органах государственной власти субъектов Федерации (законодательных и исполнительных),*

*общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля.*

Перечень субъектов открытый. Существует также понятие общественного инспектора и общественного эксперта и даже понятие «иного лица общественного контроля». Субъекты общественного контроля могут создавать ассоциации и союзы.

Советские органы народного контроля являлись государственными органами, образовывали вертикаль на принципах двойного подчинения (подчинялись Совету Министров, Верховному Совету и его Президиуму своего уровня, либо советам народных депутатов, а также вышестоящему комитету народного контроля).

Для органов общественного контроля закрепляется принцип самостоятельности и независимости от органов власти и организаций, то есть от тех, чью деятельность контролируют. Отсутствует также вертикаль общественных палат, то есть подчинение нижестоящих палат вышестоящим, однако есть элементы такой вертикали.

Так, состав общественного совета при федеральном органе исполнительной власти утверждается руководителем органа по согласованию с советом Общественной палаты Российской Федерации. Какова роль такого согласования, каковы последствия несогласования состава совета, для чего вообще нужно это согласование, закон умалчивает. Есть элемент вертикали и в порядке формирования Общественной палаты РФ, в которую входят представители региональных палат.

*Как формируются органы общественного контроля?*

Федеральная общественная палата формируется в соответствии с федеральным законом о ней из сорока граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом РФ, восьмидесяти пяти представителей



общественных палат субъектов РФ и сорока трех представителей общероссийских общественных объединений, иных некоммерческих организаций.

Палаты субъектов Федерации формируются в соответствии с законами субъектов РФ. Например, московская Общественная палата частично утверждается Мэром Москвы, частично избирается по административным округам и частично избирается членами самой Общественной палаты.

В Московской области Общественная палата частично назначается Губернатором области, частично – Московской областной Думой, частично избирается членами самой палаты. Список кандидатов формируется общественными объединениями.

Общественные советы при федеральных министерствах и общественные советы при органах власти субъектов Федерации наделены консультативно-совещательными функциями. Первые формируются на основе конкурса, который организывает Общественная палата РФ, если иной порядок не установлен Президентом или Правительством РФ. Вторые формируются в соответствии с законами субъектов РФ. Кандидатов в члены общественного совета при министерстве выдвигают общественные организации, требования к кандидатам устанавливает сам госорган совместно с федеральной Общественной палатой. Состав совета утверждается руководителем госоргана по согласованию с Общественной палатой РФ.

Порядок образования общественных инспекций и групп общественного контроля Закон не устанавливает: есть отсылочные нормы к другим законам. Общественные наблюдательные комиссии образуются в соответствии с Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

*Какие права у общественных контролеров?*

Права субъектов общественного контроля, на первый взгляд, обширны. Помимо осуществления общественного контроля в формах, очерченных

законом, и других вспомогательных прав (статья 10 Закона), они могут обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Это серьезное процессуальное право, которое, однако, не обеспечено ни Гражданским процессуальным кодексом РФ, ни другими законами, которые должны установить случаи, когда возможна реализация права.

Субъекты общественного контроля имеют право запрашивать у контролируемых органов необходимую информацию, посещать эти органы в установленном порядке, подготавливать по результатам осуществления контроля итоговый документ и направлять его в органы власти, при выявлении нарушений прав и свобод человека направлять материалы уполномоченным по правам.

Однако непонятно, чем все эти права принципиально отличаются от прав любого гражданина, который также может обращаться в органы власти, запрашивать интересующую информацию, посещать органы власти в том же установленном порядке (пока этот порядок одинаков и для граждан, и для общественных контролеров), направлять свои выводы о нарушениях прав.

Обращение гражданина также обязательно для рассмотрения в органе власти, также обязательно ему должны дать ответ, также орган власти может дать отписку, как гражданину, так и общественным контролерам.

Как было указано выше, есть одно важное отличие: *по закону об обращениях граждан обязанность рассмотреть обращение гражданина и дать ответ в срок есть только у госорганов и местных органов, а по закону об общественном контроле такая обязанность появляется и у организаций, осуществляющих публичные полномочия.*

Другие отличия статуса субъектов общественного контроля от статуса обычного гражданина содержатся в статье 16 Закона.

Статья закрепляет обязанность органов рассмотреть итоговые документы общественного контроля;

в установленных случаях они также учитывают предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах (такие случаи пока не установлены);

в установленных случаях предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, учитываются при оценке эффективности деятельности органов власти (эти случаи также не установлены).

О результатах рассмотрения итоговых документов органы должны дать ответ в течение 30 дней (такой же срок установлен для обращений граждан), а в случаях, не терпящих отлагательства, - незамедлительно. Что это за случаи, закон не уточняет. При этом орган власти не обязан безропотно соглашаться со всеми выводами субъектов общественного контроля, он вправе направлять обоснованные возражения на предложения и рекомендации, содержащиеся в итоговых документах общественного контроля.

Закрепляется обязанность органов власти и организаций предоставлять общественным контролерам в случаях и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации, информацию о своей деятельности, представляющей общественный интерес (но не содержащую гостайну или иную конфиденциальную информацию). Эта обязанность может быть актуальна, но ее легко обойти, ссылаясь то на коммерческую тайну, то на гриф «ДСП». *И как тогда быть общественным контролерам – каждый раз требовать информацию через суд?*

Установлена обязанность органов власти и организаций в случаях, предусмотренных законами, учитывать предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, и принимать меры по защите прав и свобод.

Как мы писали выше, такие случаи пока не установлены и могут вовсе не устанавливаться: все это отдано на откуп другим федеральным законам, законам субъектов Федерации и муниципальным актам. Есть небольшая надежда, что такие случаи будут закрепляться на региональном и

муниципальном уровне, так как там власть ближе к населению и народ может через депутатов повлиять на местные законы.

Закон называет следующие формы общественного контроля (статья 18):

*общественный мониторинг,*

*общественная проверка,*

*общественная экспертиза,*

*общественные обсуждения,*

*общественные (публичные) слушания и другие.*

Субъекты общественного контроля обязаны обнародовать информацию о своей деятельности и о результатах контроля.

Закон говорит о том, что в состав общественного совета не могут входить лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, госслужащие и лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, лица, имеющие судимость, а также лица с двойным гражданством. Имеется также статья 11 о конфликте интересов. Все это в той или иной степени аналогично положениям закона о государственной гражданской службе, однако общественные контролеры не имеют таких же социальных гарантий как госслужащие. Даже члены Общественной палаты РФ работают на общественных началах, получая лишь компенсацию расходов.

Ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле посвящена заключительная статья Федерального закона. В ней только отсылочные нормы об ответственности, причем как для субъектов общественного контроля, так и для тех, кто препятствует общественному контролю.

Конкретные меры ответственности (видимо, административной) пока не предусмотрены законодательством РФ.

Ответственности же для органов власти и организаций за то, что они, например, не учли мнение или предложения субъектов общественного контроля, не предусматривается вообще.

О дисциплинарной ответственности конкретных чиновников, как обычно, нет и речи.

Выше было указано на то, что учет мнения общественности будет обязателен лишь в случаях, которые только предстоит прописать в законах. Однако даже если эти случаи появятся, но ответственности за игнорирование мнения общества не будет, можно будет продолжать считать нормы об учете общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан пустыми декларациями.

В статье 5 к одной из трех целей общественного контроля отнесена общественная оценка деятельности органов власти и организаций, которая производится в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений.

При оценке деятельности министерств общественные советы содействуют учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций.

Заключение общественной экспертизы должно содержать «общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза». При этом Закон не упоминает, какие должны быть последствия резко негативной общественной оценки.

*Общественная оценка – это частный случай общественного мнения, поэтому здесь могли бы быть установлены общие правила для учета мнений и оценок общества.*

Упомянутый выше закон СССР о народном контроле также ограничивался одной статьей об ответственности: «на лиц, виновных в допущенных недостатках или нарушениях, органы народного контроля воздействуют как путем товарищеской критики, обсуждения их неправильных действий, так и посредством привлечения их к ответственности в соответствии с настоящим Законом». И ведь «товарищеская критика» была страшным делом

для совестливых советских граждан. *Современные нормы Закона де-факто сводят весь общественный контроль к «товарищеской критике», потому как большие общественники ничего не смогут сделать с государственной машиной, если только она сама не захочет пойти навстречу обществу.*

Анализ действующей системы общего контроля в контексте Федерального закона, позволяет сделать следующие выводы:

*Во-первых*, идея хорошая, но пока не будет принят весь огромный массив правовых актов во исполнение этого закона, деятельность системы общественного контроля будет не достаточно эффективной;

*Во-вторых*, как долго будут приниматься дополнительные правовые акты и не исказят ли они смысл закона – на эти вопросы ответит время.

*В-третьих*, кто войдет в состав общественных советов при органах власти, из каких людей будут состоять общественные палаты и не превратятся ли они в послушные «группы поддержки» органов власти – это отчасти зависит и от гражданской позиции людей.

*В-четвертых*, есть и другие опасности: если, например, налоговые проверки и другие проверки со стороны государственных органов регламентированы по количеству и срокам, то Закон об общественном контроле не ограничивает число одновременных общественных проверок. Это может стать лазейкой для дестабилизации работы органов власти и организаций со стороны недобросовестных общественников.

Вместе с тем, этот Закон необходим, но для его реализации крайне необходима добросовестность граждан, и добросовестность органов власти, которые, принимая этот Закон, действительно хотят развивать гражданское общество, вовлекать общественность в процесс принятия государственных решений, да и, наконец, повернуть государство лицом к народу.

### **Вопросы (темы) для обсуждения**

Гарантии прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Основные составляющие системы гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Роль Конституция РФ в осуществление прав и свобод человека и гражданина.

Роль системы институциональных гарантий в деле защиты прав и свобод в РФ.

Принципы общественного контроля в контексте закона N 212-ФЗ.

Ответственность за нарушение российского законодательства об общественном контроле.

Статусы субъектов общественного контроля и обычного гражданина РФ.

Два подхода в определении понятия «гарантии прав и свобод личности».

Российское законодательство об общественном контроле.

Основные положения Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации» характеризующие цели и задачи контроля.

Функции и полномочия основных субъектов общественного контроля в РФ.

Формирование органов общественного контроля в РФ.

Формы общественного контроля закрепленные Федеральным законом N 212-ФЗ.

**Рекомендуемая литература [5, 25, 47, 78, 79]**

## **Тема 8. Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении Украины**

8.1. Правовые принципы организации и осуществления общественного контроля в Украине.

8.2. Проблемы общественного контроля деятельности государственных органов в современных условиях развития Украины.

### **8.1. Правовые принципы организации и осуществления общественного контроля в Украине**

Осуществление общественного контроля не мыслимо без *правового обеспечения его организации в системе* взаимоотношений власти и общества.

Правовое обеспечение системы общественного контроля заключается в разработке и использовании средств юридического воздействия на взаимоотношения субъектов и объектов с целью соблюдения ими прав и обязанностей, обеспеченных законодательством. Иными словами, к правовому обеспечению организации и осуществления общественного контроля относятся законы, указы, постановления государственных органов власти, приказы, инструкции и другие нормативные документы министерств, ведомств, организаций, местных органов власти. В правовом обеспечении следует особо выделить принципы организации, на основе которых как раз и формируются взаимоотношения органов власти и общества.

Сложившееся состояние правового обеспечения организации и осуществления общественного контроля в Украине нельзя назвать удовлетворительным, учитывая часто декларативный характер положений действующего законодательства относительно основных способов и средств общественного контроля.

Научное исследование и обобщение правовых принципов общественного контроля является необходимым для формулировки конкретных предложений относительно усовершенствования действующего законодательства и юридической практики в отмеченной сфере общественных отношений.

Как показала национальная практика разработка, принятие и реализация политических решений властью и неправительственными организациями



(НПО) - это новое явление в области взаимоотношений публичной власти и организованной общественности.

Взаимоотношения власти и общества требуют постоянного внимания в виде взаимного контроля за действиями, совершаемыми их структурными органами.

Как правило, не подконтрольные действия органов государственного и муниципального управления способствуют развитию коррупции, которая дискредитирует всю систему власти.

Для минимизации этого явления в мировой практике был найден эффективный способ влияния на негативные процессы взаимодействия общества и государства в виде общественного контроля. Так, общественный контроль, по определению украинского ученого Михненко А. М. , - это «механизм регуляции поведения людей (групп, коллективов, организаций, общества в целом), направленный на то, чтобы добиться неуклонного выполнения общественными институтами, социальными группами и отдельными гражданами правовых и этических норм, законов, регулирующих общественные отношения.

**Общественный контроль, по мнению ученого:**

*способствует ограничению чрезмерной централизации власти во взаимодействии между большинством и меньшинством;*

*играет существенную роль в предоставлении стойкости общественной системе, в реализации в ней позитивных изменений;*

*способствует социализации личности;*

*способствует выработке у граждан высокой ответственности и формирования у них способности к самоконтролю [80].*

К действующим законам Украины, которые так или иначе регулируют организацию и осуществление общественного контроля, относятся [81-85]:

Закон Украины «О принципах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» (данным законом в статьях 9 и 13 предвиденная обязанность органов государственной власти оглашать проекты

регуляторных актов через их публикацию в печатных средствах массовой информации соответствующего регуляторного органа или размещения на официальных страницах в сети Интернет для ознакомления общественности и обеспечение возможности предоставления гражданами и юридическими лицами, их объединениями замечаний и предложений к регуляторному акту в течение месяца, который является важным инструментом общественного контроля; все замечания и предложения относительно проекта регуляторного акта и соответствующего анализа регуляторного влияния, полученные в течение установленного срока, подлежат обязательному рассмотрению разработчиком этого проекта. По результатам этого рассмотрения разработчик проекта регуляторного акта полностью или частично учитывает полученные замечания и предложения или мотивировано он отклоняет);

Закон Украины «Об обращении граждан» (данный Закон, как сказано в его преамбуле, регулирует вопрос практической реализации гражданами Украины предоставленного им Конституцией Украины права вносить в органы государственной власти, объединения граждан в соответствии с их уставом предложения об улучшении их деятельности, разоблачать недостатки в работе, обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Закон обеспечивает гражданам Украины возможности для участия в управлении государственными и общественными делами, для влияния на улучшение работы органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, для отстаивания своих прав и законных интересов и возобновления их в случае нарушения);

Закон Украины «О демократическом гражданско контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» (данный Закон с целью защиты национальных интересов Украины, утверждения и укрепления конституционных принципов демократического, правового государства в сфере граждански-военных отношений, обеспечение прав и свободы по отношению к международным обязательствам, взятым Украиной, определяет правовые

принципы организации и осуществления демократического гражданского контроля над Вооруженными Силами Украины и в соответствии с международными обязательствами, взятыми Украиной, определяет правовые принципы организации и осуществления демократического гражданского контроля над Вооруженными Силами Украины и другими образованными в соответствии с законами Украины военными формированиями, а также над правоохранительными органами государства);

Закон Украины «Об объединении граждан» (перечисленные в статье 20 данного закона права зарегистрированных объединений граждан является мощной системой правовых средств общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления; настоящая же статья определяет и права политических партий, детализированные в статье 12 Закона Украины «О политических партиях в Украине»);

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» (статья 13 данного Закона предусматривает право территориального общества проводить общественные слушания встречаться с депутатами соответствующего совета и должностными лицами местного самоуправления, во время которых члены территориального общества могут заслушивать их, затрагивать вопрос готовности предложения относительно вопросов местного значения, которые принадлежат к ведению местного самоуправления. Общественные слушания проводятся не реже однажды на год. Предложения, которые вносятся по результатам общественных слушаний, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления. Порядок организации общественных слушаний определяется уставом территориального общества);

Закон Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (Раздел второй указанного Закона определяет права и обязанности профсоюзов и их объединений; статья 20 определяет право профсоюзов, их объединений на ведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров и соглашений; статья 21 определяет полномочия профсоюзов, их объединений относительно защиты прав граждан

на труд и осуществление общественного контроля за применением законодательства о труде);

Закон Украины «О внесении изменений к некоторым законам Украины относительно информирования руководителями правоохранительных органов общественности о состоянии законности и мероприятиях относительно ее укрепления» (важный правовой инструмент, который обеспечивает информирование общественности о состоянии законности, что, в свою очередь, является основой для осуществления объективного общественного контроля за деятельностью соответствующих органов государственной власти).

Важным нормативно-правовым актом, который обеспечивает объективность общественного контроля, является:

Указ Президента Украины «О дополнительных мероприятиях относительно обеспечения открытости в деятельности органов государственной власти» [82].

Не менее важным является Указ Президента Украины «О первоочередных мерах относительно обеспечения реализации и гарантирования конституционного права на обращение к органам государственной власти и органов местного самоуправления» [83].

Прямое отношение к процессам общественного контроля имеет Указ Президента Украины «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» [84].

Одним из основных нормативных документов в соответствии с которым сейчас создаются и функционируют общественные советы при органах исполнительной власти в Украине, является Постановление Кабинета Министров Украины от 26 ноября в 2009 г. № 1302 «О дополнительных мероприятиях относительно обеспечения участия общественности в формировании и реализации государственной политики»

Основой для осуществления объективного общественного контроля за деятельностью органов государственной власти является Постановление Кабинета Министров Украины от 8 декабря 2009 года № 1336 «Об

утверждении Порядка информирования общественности о результатах работы в сфере противодействия коррупции».

Правовой основой для проведения общественных экспертиз является Постановление Кабинета Министров Украины от 5 ноября в 2008 г. № 976 «Об утверждении Порядка содействия проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти»

Отдельные министерства и ведомства также принимают нормативно-правовые акты по вопросам общественного контроля. Для примера приведем следующие:

Приказ Министерства юстиции Украины от 20 ноября 2008 года № 2010/5 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве юстиции Украины»;

Приказ Министерства юстиции Украины от 05 июня 2006 года № 46/5 «Об Общественном совете по вопросам соблюдения прав человека в учреждениях выполнения наказаний»;

Приказ Министерства образования и науки Украины от 1 апреля 2008 года № 284 «Об утверждении Положения об общественном контроле за проведением в Украине внешнего независимого оценивания учебных достижений выпускников общеобразовательных учебных заведений и зачислением к высшим учебным заведениям»;

Приказ Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства от 16 января 2007 года № 7 «Об утверждении Положения об общественном контроле в сфере благоустройства населенных пунктов»;

Приказ Министерства экологии и природных ресурсов от 27 февраля 2002 года № 88 «Об утверждении Положения об общественных инспекторах из охраны окружающей среды

Приведенный перечень нормативно-правовых актов, которые регулируют организацию и осуществление общественного контроля, не исчерпывает их общий список.

Самой распространенной формой общественного контроля в Украине является работа с обращениями граждан.

Так, право граждан направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения и лично обращаться к органам публичной власти и должностных и служебных лиц закреплено в ст.40 Конституции Украины. К тому же процедура представления и рассмотрения обращений граждан регламентируется Законом Украины от 2 октября в 1996 г. «Об обращении граждан», Указом Президента Украины от 7 февраля в 2008 г. «О первоочередных мерах относительно обеспечения реализации и гарантирования конституционного права на обращение к органам государственной власти и органов местного самоуправления».

Вместе с тем, современная нормативная база реализации права граждан на обращение имеет определенные недостатки.

Серьезным изъяном Закона является то, что он оставляет вне поля зрения обращение юридических лиц, например общественных организаций, хотя их отношения с органами публичной власти имеют ту же природу, что и отношения с гражданином, ведь, как правило, общественные организации создаются для защиты общих интересов граждан.

По мнению специалистов, Закон является несовершенным в части механизмов реализации прав гражданина на обращение, поскольку их рассмотрение, как правило, осуществляется должностным или служебным лицом единолично. Так вместо права знакомиться с материалами дела, Закон предусматривает право «знакомиться с материалами проверки». Закон не предусматривает права частной личности быть участником процедуры принятия соответствующего решения и предоставить свои замечания и предложения к его проекту, не предвиденные и обязанности органа власти мотивировать принятое решение и тому подобное. Только в случае принятия решения об ограничении доступа гражданина к соответствующей информации при рассмотрении заявления или жалобы должностные лица обязаны подготовить об этом мотивированное постановление (ст.19).

Необоснованной является и норма Закона (ст.12), которой установлено, что его действие не распространяется на порядок рассмотрения заявлений и жалоб граждан, установленный законодательством о защите экономической конкуренции.

Особенное место в системе общественного контроля, по мнению А.С. Крупника, уделяется экологическому контролю. Развитие экологического законодательства в 1965-1980 годах положительно повлияло на состояние общественного контроля в сфере охраны окружающей среды. В этот период экологическая общественность активно участвует в работе органов народного контроля, а после принятия в 1979 году Закона о народном контроле значения общественного экологического контроля еще больше усилилось.

Закон Украины «Об объединении граждан» ввел в правовые рамки деятельность общественных организаций в Украине так данным Законом предвидено, что общественные организации экологического направления не только занимаются природоохранной деятельностью, но и осуществляют общественное управление в отрасли охраны окружающей естественной среды, если такая деятельность предвидена их уставами.

Партнерский характер получили отношения между общественными и государственными экологическими организациями.

Украина стала вторым государством мира, которое ратифицировало Орхусскую конвенцию «О доступе к информации, участие общественности в принятии решений и доступ к правосудию по вопросам, которые касаются окружающей среды».

Следовательно, сегодня можно говорить о наличии в отечественном законодательстве достаточной нормативной базы для урегулирования общественного контроля в сфере охраны окружающей среды.

## **8.2. Проблемы общественного контроля за деятельностью государственных органов в современных условиях развития Украины**

Являясь неотъемлемой составляющей системы публичного управления и незаменимым фактором развития общества, которое обеспечивает поддержку властно-общественных отношений в состоянии стабильности и равновесия, общественный контроль активно способствует становлению демократического, социального, правового государства в Украине.

Таким образом, становление развития общественного контроля и выявление проблем препятствующих его реализации всегда были актуальными и остались такими доныне, что подтверждается значительным количеством проведенных научных исследований национальными и зарубежными учеными [28, 85, 86].

Анализ действующих законов, постановлений, указов, распоряжений, которые гарантируют и регламентируют участие общественности в процессах контроля за деятельностью органов государственного управления, создается впечатление, что исполнительная и законодательная вертикали власти прикладывают значительные усилия в этом направлении.

Но, когда проанализировать практику их выполнения и применение, то мы увидим, что, невзирая на принятие необходимых законодательных актов и нормативных документов, действенность их остается низкой.

И, по-видимому, Габриель Лауб, был прав когда утверждал, что «всякая власть действительно выходит от народа, но при этом уже никогда к нему не возвращается» [87].

Развитие общества происходит при условиях единства и борьбы противоположностей - между социумом и государством, между стремлением к неограниченной свободе и необходимостью ограничений во имя организации общественной жизни, свое основное задание общественная элита видит в укрощении автократичной экспансии государства, а государственная элита - в укрощении охлократичных тенденций общества [88]. Как видим потребность в



общественном контроле определяется необходимостью поиска баланса во взаимоотношениях власти и общества, призванного обеспечить устойчивое развитие страны.

Дальнейшее совершенствование общественного контроля должно осуществляться путем расширения его форм и методов, отработки правовых и организационных механизмов ответственности подконтрольных объектов общественного контроля за допущенные нарушения, которые были выявлены, а также обеспечения общественной легитимности субъектов общественного контроля, повышения профессионального уровня, специализации общественных контролеров в соответствующих сферах осуществления контроля и ввода определенных механизмов предотвращения коррупции в их среде.

В органах государственного управления и органах местного самоуправления система контроля функционирует как органическое единство двух подсистем - внутреннего и внешнего контроля. Именно эти подсистемы в комплексе обеспечивают непрерывность и всесторонность контроля.

Внутренний (или внутриведомственный) контроль в государственном управлении и местном самоуправлении осуществляют органы, которые находятся между собой в состоянии административного подчинения. Но, как отмечают исследователи, сегодня в Украине функции этого вида контроля распределенные между несколькими десятками органов государственного управления с разным правовым статусом и разными полномочиями, которые иногда дублируются, при этом механизмы взаимодействия органов контроля в государственном управлении до сих пор так и не созданы [27, 89].

Одним из видов внешнего контроля в системе публичной власти есть общественный контроль, с помощью которого оценивается деятельность органов власти, предприятий, организаций и учреждений из предоставления административных и социальных услуг населению, выполнения социальных программ. Характерной особенностью этого контроля является то, что он

осуществляется непосредственными потребителями указанных услуг и их объединениями, которые организационно не подчинены органам власти.

В Украине субъектами общественного контроля является организованная и неорганизованная общественность.

Организованная общественность - это органы самоорганизации населения, СМИ, общественные, профсоюзные, творческие организации и другие общественные объединения. К этой же группе относятся и те политические партии, которые на данный момент не прошли в парламент, а также партийные ячейки областного, районного, городского, районного в городе уровней, которые не представлены в органах местного самоуправления этого уровня. Непосредственно контроль осуществляется представителями этих организаций - общественными контролерами, кандидатуры которых должны утверждаться Уполномоченным по правам человека на определенной территории или Общественным советом, который создается из представителей соответствующего местного совета, администрации, и общественных объединений, которые имеют право осуществлять общественный контроль.

Под неорганизованной общественностью понимаем граждан и их семьи, которые не соединены между собой в любые организационные формы и представляют собственные интересы или ситуативно, - общие интересы жителей, пользователей или потребителей определенной социальной группы. Таким образом, в Украине общественный контроль является неотъемлемой составляющей государственного управления и местного самоуправления, а также важнейшим фактором развития гражданского общества.

Развитие современных событий указывает на то, что в Украине длится процесс институализации гражданского общества. Это требует принятия значительного количества нормативных документов, призванных обеспечить участие населения в контроле за политическим процессом и управлением на всех уровнях. Процесс институализации гражданского общества начался не вчера, однако бурные события политической жизни страны предоставили ему новый толчок. Таким образом, незавершенность процесса институализации

гражданского общества создает определенные трудности в реализации общественного контроля.

Следующим негативным фактором является то, что при наличии значительного количества нормативных документов, направленных на регуляцию взаимодействия органов публичной власти и субъектов гражданского общества, в Украине низкий уровень их эффективности.

Главными причинами, способствующими низкому уровню их эффективности являются:

отсутствие системного видения роли общественного контроля за процессом принятия решений и воплощением их в жизнь;

несовершенство имеющихся механизмов реализации форм взаимодействия государства и общества в публичном управлении.

Следующей проблемой является формальный подход к организации сотрудничества неправительственных организаций и властных структур, что не способствует установлению традиций принятия решений в «открытом режиме», то есть с помощью постоянных консультаций, обсуждений и тому подобное для учета мыслей и предложений институций гражданского общества.

С управленческих позиций общественный контроль, как и любой другой контроль, является одной из функций управления. Он осуществляется путем сопоставления деятельности подконтрольных объектов с определенными социальными нормами, избранными как эталонные, на основании чего делается вывод относительно соответствия этой деятельности установленным требованиям. Но задание общественного контроля не сводится лишь к выявлению расхождений между заданными и фактическими результатами. Главная цель общественного контроля - устранение и предупреждения причин, которые порождают это несоответствие, обеспечение сдержки объектами контроля соответствующих норм, - писаных и неписаных. Кроме того, по мнению русского ученого Маштаковой Е., задание общественного контроля заключается в том, чтобы не допустить действий контролируемых субъектов за

пределами законности и правопорядка, предупредить возможные отклонения от намеченных целей, а также интересов общества и его субъектов, а в случае появления этих отклонений устранить их негативные последствия [27].

Наряду с этой проблемой в Украине не проводится достаточно эффективная работа по обеспечению независимости органов общественного контроля в отношении органов государственной власти, обязательности общественного контроля, демократизма и гласности общественного контроля и целостности системы общественного контроля.

Существенного усовершенствования требует правовая регламентация такого способа общественного контроля, как общие собрания граждан по месту жительства. Теперь этот вопрос урегулирован Положением об общих собраниях граждан по месту жительства в Украине, утвержденным Постановлением Верховной Рады Украины от 17 декабря 1993 года № 3748 – XII. Разработан и активно обсуждается проект Закона Украины «Об общих собраниях членов территориального общества по месту жительства», который должен четко определить порядок созыва и проведения общих собраний членов территориального общества по месту жительства и конференций их представителей, полномочий общих собраний или конференций и порядок реализации их решений.

*ВЫВОДЫ:* Для действенности общественного контроля за деятельностью государственных органов целесообразно было бы, принять Закон Украины «Об общественном контроле». Несколько проектов которого разработаны и ожидают своего рассмотрения. Именно данным законом необходимо регламентировать основные направления и формы общественного контроля, предусмотреть ответственность должностных лиц за противодействие или бездеятельность по отношению к субъектам общественного контроля.

Отдельной главой Закона Украины «Об общественном контроле» необходимо предусмотреть детальную правовую регламентацию видеосъемки контактов физического лица с должностными лицами органов государственной власти или местного самоуправления. Такое правовое средство общественного

контроля должно обеспечить объективное рассмотрение и беспристрастное решение конфликтных правовых ситуаций (задержание лица, личный обзор, общение лица с сотрудниками Госавтоинспекции, прокуратуры и тому подобное).

Важным правовым средством общественного контроля, которое требует закрепления в Законе Украины «Об общественном контроле», является механизм общественного контроля за доходами и расходами должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления. Декларирование не только доходов но и расходов должностных лиц распространено во многих цивилизованных странах и является правовым инструментом общественного контроля и борьбы с коррупцией в органах государственной власти.

Доступ общественности к обобщенной информации о доходах и расходах должностных лиц реально обеспечить в сети Интернет и в других средствах массовой информации.

Для действенности общественного контроля за деятельностью государственных органов в Украине целесообразно обеспечить их информационную прозрачность, открытость и доступность для граждан. Для этого необходимо в средствах массовой информации размещать проекты законодательных и подзаконных нормативных актов, принятые акты и информацию о ходе их выполнения, сети Интернет должны быть созданы сайты субъектов общественного контроля и органов всех ветвей власти, с размещением на них информации обо всех аспектах их деятельности.

Анализ научно-практической литературы позволяет сделать вывод, о том, что в Украине общественный контроль, как неотъемлемая составляющая государственного и муниципального управления, находится в стадии развития и требует постоянного усовершенствования

### **Вопросы (темы) для обсуждения**

Суть правовых принципов, на которых базируется система общественного контроля в Украине.

Правовое обеспечение осуществления общественного контроля в Украине.

Указ Президента Украины "О дополнительных мероприятиях относительно обеспечения открытости в деятельности органов государственной власти".

Постановление Кабинета Министров Украины "Об утверждении Порядка информирования общественности о результатах работы в сфере противодействия коррупции" как основа для осуществления объективного общественного контроля за деятельностью органов государственной власти.

Постановление Кабинета Министров Украины "Об утверждении Порядка содействия проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти".

Закон Украины "Об обращении граждан".

Характеристика понятий организованная и неорганизованная общественность в Украине.

Проблема внутреннего внешнего контроля в системе публичной власти.

Процесс институализации гражданского общества в Украине как проблема развития общественного контроля.

Формализм в организации сотрудничества неправительственных организаций и властных структур как проблема открытости принятия решений.

Проблема недостаточного соответствия правовой базы целям и задачам общественного контроля в Украине.

### **Рекомендуемая литература [27, 28, 80-91]**

## **Тема 9. Зарубежный опыт организации общественного контроля за деятельностью органов государственной власти**

9.1. Опыт и практика зарубежных стран в части организации общественного контроля

9.2. Европейский опыт организации общественного контроля за работой органов государственной власти на примере Скандинавских стран

### **9.1. Опыт и практика зарубежных стран в части организации общественного контроля**

По мнению зарубежных ученых и практиков, общественный контроль есть не что иное, как широкий доступ граждан к информации о деятельности органов государственной и местной власти. Чем выше уровень информирования народа, тем выше его шансы влиять на действия и решения чиновников [92].

Зарубежный, в частности европейский, опыт развития общественного контроля показывает, что положительная тенденция его развития наблюдается тогда когда в стране сформировалось гражданское общество. При таком подходе и само государство приобретает статус социально- демократического.

Как подсказывает зарубежный опыт организации взаимодействия государства и общественных институтов, понятие гражданского общества, воспринимается как более широкое. Следует отметить, что сложившаяся в зарубежье модель гражданского общества позиционирует себя самостоятельным, независимым, самоорганизованным, институционализированным формированием. Такое общество эффективно организует контроль над деятельностью государственных органов в допустимых пределах. Принципы функционирования гражданского общества оказывают огромное влияние на формирование в нем общественных отношений, способствуют реализации правовых, социальных и демократических, стандартов обеспечивающих защиту интересов своих граждан и качественное оказание государственных услуг населению [93].

Отсутствие баланса интересов между государством и обществом создает предпосылки возникновения социальных конфликтов, которые в последствии могут перерасти в государственные перевороты, революции, а также различные формы гражданского неповиновения.

Этот аспект за рубежом является определяющим при формировании как внутренней так и внешней политики, а потому: «Основой достижения солидарности государства и других социальных сфер является компромисс, т.е. способность всех участников социального контракта жертвовать частью своих интересов для рационального достижения их базовой части, а также для достижения общественного блага.

Это понятие включает: экономический рост, улучшение благосостояния всех граждан, социальную справедливость, социальное участие, благоприятную моральную атмосферу, культурное и духовное развитие, поддержание демократических и гуманистических ценностей, развитие прав и свобод. Государство жертвует своим всевластием, поскольку сознательно берёт на себя ответственность за создание общества и желает разделить бремя этой ответственности с работодателями, профсоюзами и общественными организациями [94, 95].

Эпистемологический эволюционизм (направление, связывающее биологическую эволюцию с эволюцией познавательной системы человека, его способностей извлекать, обрабатывать и хранить когнитивную информацию) в контексте трансформации и модернизации связей и отношений между государством и обществом с допущением определённого уровня ошибок, проб и просчётов в европейских условиях не теряет своей значимости, эффективности и практического значения.

Процессы развивающегося общественного контроля в зарубежных странах способствуют эффективному функционированию демократических форм правления, но самое важное то, что этот процесс влияет на поведение всей системы государственных органов, управленческая деятельность которых приобретает новое качество в виде высокого уровня социальной



ответственности. Такой подход позволяет выстраивать несколько иные взаимоотношения между властью и обществом. Так, со стороны органов государственного и муниципального управления формируется готовность к поиску консенсуса и диалога с гражданским обществом, что существенно повышает качество предоставления государственных услуг населению.

Важным аспектом в формировании зарубежного опыта развития общественного контроля является понимание того, что для обеспечения влияния на действия правительства необходимо, чтобы в обществе был достигнут высокий уровень информированности, а сами граждане и общественные институты активно участвовали в обсуждении и решении возникающих проблем на всех уровнях государственной иерархии.

В европейских условиях информатизация общества находится на достаточно высоком уровне, что позволяет консолидировать общество и государство в вопросах решения существующих проблем. Важно то, что в таких условиях, общество максимально старается оказывать помощь органам государственной власти. К примеру, в Великобритании на добровольной основе в помощь полиции привлекаются граждане. В соответствии с планами правительства этой страны численность подразделений «добровольной стражи» колеблется в пределах пяти миллионов граждан, как видим цифра весьма огромная. Этой категории граждан поручается патрулированию и выявление сигналов о преступлениях. Они не одеваются в специальную форму и не обеспечиваются оружием. Добровольные помощники просто информируют полицейские участки, которые по их сигналам организуют пресечение противоправных действий граждан.

В арабском мире наблюдается практика развития социально-экономических советов, главной задачей которых является недопущение конфронтации и способствование развитию гуманистических взаимоотношений между гражданским обществом и властью.

На международном уровне следует выделить деятельность созданной Международной Ассоциации общественно-экономических связей

(МАЭСССИ), объединившей более 50 национальных и международных консультативных органов. Эта ассоциация является совещательным образованием в части выдачи странам рекомендаций по проблемам социальной и экономической политики.

Деятельность организации МАЭСССИ, построена по сетевому принципу, и она направлена на достижение консенсуса и обмена мнениями между членами Ассоциации при уважении независимости каждого участника.

В широком смысле МАЭСССИ ее главной целью, в мировом масштабе, является стремление к организации корректного диалога между экономическими и социальными партнёрами.

Стратегически важным направлением деятельности МАЭСССИ является консолидация и образование экономических и социальных советов (ЭСС) в странах, где они отсутствуют, используя разные методы, и подходы в том числе:

*через систему контактов;*

*посредством организации обмена опытом;*

*через организацию личных встреч с руководителями стран;*

*внесение предложений направленных на процветание и экономическое развитие народов;*

*используя международные документы ООН, международной организации труда (МОТ), Всеобщую декларацию прав человека, пропагандировать необходимость реализации демократических принципов с целью построения гражданского общества.*

Важным европейским органом в развитии гражданского общества, защиты прав и свобод человека является «Экономический и социальный комитет» (ESC), осуществляющий консультативную функцию и обеспечивающий гарантию того, что в системе управления Европейского Союза представлены многие, и по своей сути разноречивые, интересы социально-экономических групп.

ESC был создан в 1957 году на базе «Римского договора». Экономический и социальный комитет - это своего рода площадка для ведения диалога, в тоже время он играет роль институциональной платформы, которая дает государствам, участвующим в социально-экономической жизни Европы возможность считать себя составной частью процесса принятия решений Европейским сообществом. Следует заметить, что формируя свою позицию, по тем или иным проблемам, ESC вносит значительный вклад в реализацию политики Европейского Союза. В тоже время экономический и социальный комитет играет особую роль и в самой системе Европейского Сообщества.

По мнению ученых, это то место, где представители европейских стран могут брать участие в дебатах, где их голос может быть услышан. Таким образом, ESC осуществляет функцию своеобразного моста между Европейскими структурами и ее гражданами.

Экономический и социальный комитет реализует следующие задачи:

*обеспечение взаимосвязи между Европейским Советом, европейской Комиссии и Европейского Парламента;*

*разработка предложений и рекомендаций по пропаганде демократических принципов с целью построения гражданского общества, что является значительным вкладом в организации общеевропейского единства;*

*поддержка ассоциаций и общественных организаций не являющихся структурными элементами Сообщества, с целью приобщения их к диалогу, на основе уважения социально-экономических и их культурных особенностей.*

Весьма интересен опыт создания условий для свободы информации в США. Так, в этом государстве принят специальный закон «О свободе информации», который реализует принцип открытости через систему обязательной публикации материалов, а также принятых решений органами исполнительной власти. Принятый закон обеспечивает право граждан на запрос интересующих их документов, находящиеся в ведомстве правительственных органов. При этом государственные органы, в 20-дневный срок, обязаны, на такой запрос, дать свой ответ. Вместе с тем, этот процесс регулируется тем, что

не ко всей информации имеется свободный доступ. Так, вопросы о национальной безопасности информация, о частной жизни, отчёты правоохранительных органов и др. защищены от свободного доступа. Заслуживает внимания и практика внедрения электронной информации. Так, на базе внесенных поправок к закону «О свободе электронной информации», организованы «электронные читальные комнаты», а также предоставляется возможность получить запрашиваемые данные в электронном виде.

Одним из эффективных методов общественного контроля за деятельностью власти в США, являются журналистские расследования. Главная цель этого метода состоит в том, чтобы максимально быстро обратить внимание общественных институтов, органов государственного и муниципального управления, а также государственных служащих различного ранга, на наличие нарушений прав и свобод человека, на негативные последствия принятых решений в социально-экономической и политической сферах общества.

Если рассматривать применение этого метода в США, то следует обратить внимание на характер этих расследований. Как правило, это особо острые расследования, направленные на выявление коррупции, как на федеральном уровне, так и в конкретных штатах и территориальных учреждениях власти. В этой стране журналистские расследования превратились в общественное движение под названием макрейкеры - «разгребатели грязи».

Журналистские расследования одинаково полезны и для общества и для государства, так как общество получает информацию о негативном поведении политиков, а органы власти вынуждены следовать нормам нравственности и общественной морали.

Не менее интересна практика развития общественного контроля и в Великобритании. В этой стране аналогично на базе принятого закона «О свободе информации», гражданам предоставлен доступ к информации, которой владеют государственные органы. В тоже время, существуют и ограничения на

доступ к судебным документам, персональной информация, а также информация в части вопросов о национальной безопасности.

Зарубежный опыт развития общественного контроля предлагает в качестве прямого способа его осуществления подготовку и направление «петиций». Петиции как метод представляет собой реализацию права граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения конкретным ответственным работникам, а также в государственные и муниципальные органы власти. При этом, на эти обращения в обязательном порядке, готовится письменный ответ. Так, с 1995 года в Европе получил распространение метод социального аудита в Норвегии, Дании, Финляндии и Германии. Для его реализации должны быть выполнены два условия:

*во-первых*, в основе аудита закладываются проведенные научные исследования, с использованием теоретических практических данных;

*во-вторых*, полученные результаты должны быть обнародованы и к ним обеспечивается доступ широкой аудитории.

Интересным по своей сути, в развитии общественного контроля, является «народная законодательная инициатива». Этот метод предполагает реализацию права граждан на подготовку проекта закона, который должен быть обязательным для рассмотрения органом законодательной власти. В государствах Западной Европы и США такая форма практиковалась на региональном уровне.

В поисках путей развития общественного контроля, обращает внимание опыт Голландии и Австрии. В этих странах созданы такие органы как «Национальный социальный и экономический совет» (НСЭС), структурно образованный из числа различных профессиональных групп общества. Главной задачей НСЭС является осуществление деятельности направленной на стабилизацию ситуации в стране, ставя во главу не меркантильные интересы политических структур, а общенародные интересы, не совокупность методов и приемов политической борьбы, а качественно выраженную совокупность стратегических целей общенационального развития. Так, в свое время во

Франции, захлестнувшей революционными катаклизмами, был создан и по ныне действует Национальный социальный и экономический совет, оказывающий правительству помощь в виде рекомендаций по законодательным проектам социально-экономического характера, что позволяет услышать мнения населения и минимизировать возникновение конфликтных ситуаций.

НСЭС во Франции осуществляет реализацию ряда важнейших функций способствующих развитию эффективной политики государства, а именно:

*вовлечение общественных институтов к выработке и экспертизе политических решений, что значительно легитимизирует принимаемые меры;*

*организация совместной деятельности различных социальных групп в разработке предложений как для организации процесса исследования так и подготовки заключения по ним, что способствует повышению общественного согласия;*

*привлечение к участию в проведении экспертизы профессионалов и квалифицированных экспертов, что обеспечивает высокий уровень качества экспертизы.*

Для Российского государства, учитывая особенности деятельности исполнительной власти, архи важен опыт Франции, в которой бюрократические структуры имеют огромное влияние на формирование политики страны. Именно поэтому, Президент В. Путиным, внося предложения о реформировании политической системы, обращает внимание на французский опыт, в частности на необходимость изучения функционирования Национального социального и экономического совета (Le Conseil économique et social).

Таким образом, анализ зарубежного опыта развития общественного контроля указывает на многообразие форм прямого способа его осуществления, среди которых следует выделить такие как:

*свободный доступ граждан к информации о деятельности государственных органов;*

*журналистские расследования;*

*индивидуальные или коллективные обращения граждан в органы власти;  
участие граждан в управлении делами общества через органы местного самоуправления;*

*публичные слушания;*

*научно-исследовательские труды и экспертизы, публицистические и художественные произведения, формирующие общественное мнение и воздействующие на правящую элиту;*

*публичные обсуждения проектов законов и других важных вопросов государственной жизни;*

*народная законодательная инициатива;*

*суд присяжных;*

*общественная экспертиза законопроектов.*

Эти формы способствуют гражданам и обществу не только организовывать наблюдение за деятельностью власти, но и влиять тогда, когда государственные органы нарушают права человек и не качественно исполняют свои обязанности.

## **9.2. Европейский опыт организации общественного контроля за работой органов государственной власти на примере Скандинавских стран.**

Рассматривая практику организации общественного контроля за деятельностью органов власти в скандинавских странах, следует сказать, что к этой группе ученые относят Швецию, Норвегию, Данию и Финляндию, эту совокупность государства еще называют «нордической моделью» [96].

Понятие «нордической модели» означает, что не смотря на имеющиеся различия в государственном строительстве, гражданское общество этих стран сформировано на одинаковой системе ценностей. Наиболее такая схожесть проявляется в социальной и экономических сферах. Характерно еще и то, что Норвегия, Швеция и Дания – это конституционные монархии, а Финляндия

является парламентской республикой, но и в политических системах этих государства имеют гораздо больше схожих черт, чем различий. В этих странах, в соответствии с принципом разделения властей, законодательная власть принадлежит однопалатному парламенту, выборы которого проводятся на пропорциональной основе, исполнительная власть представлена Кабинетом министров и Премьер-министром [96].

Принцип: «власть в стране принадлежит народу» является базовым в системе государственного управления этих стран, включая также государства, где моделью управления является конституционная монархия.

В качестве первоисточков формирования системы общественного контроля в Скандинавских странах, по мнению ученых, является появления в Швеции института омбудсмана.

В начале 19 столетия в Швеции, с целью осуществления контроля за соблюдением законов гражданами, и органами власти начали появляться институты независимые от королевской власти. А с 1880-1930-х гг. в государственном строительстве, стратегическим направлением было выбрано построение государства всеобщего благосостояния. Поэтому для успешной его реализации возникла необходимость минимизации возникающих конфликтов в сфере управления. Для этой цели был введен институт так называемых прокураторов, которым представлялось право проведения ревизии и рассмотрения жалоб граждан на действия органов власти.

Наиболее близким к термину «общественный контроль» в Скандинавских странах, является парламентский контроль деятельности органов власти. Парламент, как представительный орган власти, от имени народа осуществляет контроль деятельность ветки государственных исполнительных органов. по таким направлениям как [96-100]:

*осуществление контроля посредством парламентских комитетов за деятельностью отдельных департаментов правительств;*

*заслушивание отчетов представителей правительства на заседании парламента;*



*регулярные отчеты Министров, включая ответы Премьер-министра на вопросы заданные членами парламента на сессиях;*

*обнародование результатов парламентских слушаний и организованных дебатов в средствах массовой информации, на телевидении, а также в Интернет-ресурсах;*

*обеспечение доступа гражданам и общественным институтам в парламентскую библиотеку с целью получения информации о деятельности законодательного органа;*

*назначение уполномоченного по правам человека осуществляющего контроль деятельности органов исполнительной власти, а также должностных лиц;*

*оказание помощи независимым общественным организациям контролирующим деятельности органов власти и всей системы государственной службы.*

Работа Парламента Швеции через его структуры - комитеты, специализируется на контроле деятельности отдельных министерств и функций правительства, результаты которых обнародуются не только в средствах массовой информации, но и посредством допуска представителей общественных институтов непосредственно на заседания комитетов. В тоже время в Дании практикуется проведение заседания комитетов в закрытом режиме. Но в отдельных случаях, согласно регламента, заседания комитетов проводятся в открытом режиме, на которые могут быть допущены не члены комитета из числа рядовых граждан или их представителей.

Как показывает практика, реализация контрольной функции комитетов Парламента в части деятельности исполнительной ветки власти, становится особо актуальной. Поэтому в работе правительства Швеции отработывается подход на поиск форм и методов, обеспечивающих привлечение общественности к участию в получении намеченных результатов.

Таким образом, задачей парламента является проверка выполнения правительством поставленных целей и задач, и основная роль в осуществлении такого контроля отводится именно парламентским комитетам.

В тоже время, кроме основных парламентских комитетов, контролирующих деятельность структурных органов правительства существуют специальные парламентские комитеты. Главной задачей таких комитетов является осуществление целостного контроля всей деятельности правительства.

Очень важным институтом общественного контроля в Швеции является система институт омбудсменов - должностное лицо, уполномоченное конституцией осуществлять контроль деятельности органов власти. В большинстве стран этот институт действует формально от имени законодательного органа. Он представляет интересы, обратившихся к нему за помощью, граждан либо юридических лиц. Осуществляя контроль деятельности должностных лиц государственных органов, омбудсмен не уполномочен отменять их решения, но наделен функцией разработки и внесения на рассмотрение органов власти своих рекомендаций. Главной особенностью этого института является полная его независимость от партий и органов власти. Любое давление на омбудсмена является уголовно наказуемым.

В Шведском парламенте создан специальный конституционный комитет (the Parliamentary Committee on Constitutional Affairs).

Этот комитет взаимодействует со службой омбудсменов страны и контролирует качество их работы. В комитете не только систематически заслушиваются отчеты о проделанной работе избранных омбудсменов, но и согласует с ними порядок их работы, а также намечаемые планы и различные мероприятия.

Конституционный комитет шведского парламента также одобряет кандидатуры омбудсменов при их назначении, может рекомендовать лишить омбудсменов их полномочий.

Этот комитет одобряет назначение трех генеральных аудиторов, которые возглавляют Национальную службу аудита (National Audit Office) и может рекомендовать снятие их с этой должности.

Однако еще одной особенностью Швеции является то, что в течение долгого времени Национальная служба аудита этой страны была подотчетна не парламенту, а правительству, что является довольно редким случаем по сравнению с общепринятой мировой практикой. Это положение изменилось только в 2003 г., так как Швеции пришлось принять соответствующие шаги по обеспечению соответствия Национальной службы аудита международным стандартам в этой области [96-100].

В вопросах соблюдения прав человека правительство Швеции, с целью информирования широкой общественности создало Интернет-ресурс на котором размещается информация о принятых решениях по этому вопросу.

В Скандинавских странах институты омбудсменов во многом схожи, но наблюдаются и отличия.

Так, к примеру, в Швеции и в Финляндии этот институт рассматривает обращения населения по вопросам соблюдения прав человека, но не занимается поступившими обращениями от органов исполнительной власти. Такие вопросы отнесены к полномочиям Канцлера Юстиции (Chancellor of Justice).

Другим отличием является то, что к омбудсмену Дании предъявляется требование, состоящее в том, что он должен быть и квалифицированным юристом. Поскольку в его функции включено не только рассмотрение жалоб, но и расследование нарушений прав и свобод человека.

Рассматривая опыт Скандинавских стран, обращает на себе внимание и тот факт, что кроме института омбудсмена в некоторых из них имеются и дополнительные формы осуществления парламентского контроля за реализацией прав и свобод граждан.

Так, к примеру, в Финляндии создан Центр по правам человека (Human Rights Centre). Этот центр является независимой структурой и не подотчетен

правительству. В своей деятельности он максимально самостоятелен, но подотчетен омбудсмену Финляндии.

Согласно результатам мониторинга, проведенного в рамках проекта SGI (Sustainable Governance Indicators – показатели устойчивости управленческой деятельности институтов и структур государственного и муниципального управления) состояние управленческой деятельности правительств 41 страны, в том числе Швеции, Норвегии, Дании и Финляндии очень высоко оцениваются по уровню осуществляемого контроля за работой органов исполнительной власти этих стран со стороны парламента, служб омбудсмена и различных независимых контролирующих организаций, как например, национальные системы аудита. По результатам 2014 г. эти страны занимают все четыре лидирующие позиции по показателю общего состояния осуществляемого контроля за органами власти. Так Норвегия находится на первом месте, Швеция на втором, Дания на третьем, а Финляндия на четвертом [96-100].

Выводы: Следует отметить, что рассмотренный опыта Скандинавских стран может быть полезен как для Российской Федерации, так как и для Донецкой Народной Республики, поскольку в этих странах демонстрируется определенный уровень организации парламентского контроля деятельности исполнительной ветки власти.

Парламентский контроль в Скандинавских странах выполняет также и роль общественного контроля путем обеспечения доступности информации, связанной с освящением всех аспектов работы парламента, служб омбудсменов и различных общественных организаций.

Анализ развития мирового опыта общественного контроля показывает, что существуют различные формы и способы его осуществления, которые оказывают помощь гражданам и обществу в целом наблюдать за деятельностью власти, корректировать её тогда, когда она недобросовестно исполняет свои обязанности.

### **Вопросы (темы) для обсуждения**

Основные формы, применяемые зарубежными странами в осуществлении общественного контроля за органами власти.

Требования к открытости взаимодействия органов исполнительной власти с обществом и гражданами.

Средства массовой информации в осуществлении общественного контроля за органами власти

Международная Ассоциация общественно-экономических связей (МАЭСССИ).

Экономический и социальный комитет (ESC)», как форма согласования интересов различных экономических и социальных групп (предприниматели, профсоюзы, фермеры, потребители, и т.д.

Опыт развития общественного контроля во Франции.

Опыт развития общественного контроля в Скандинавских странах.

### **Рекомендуемая литература [92-100]**

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. - Харків: Консум, 2001. - 656 с.
2. Азаров А.Я. Система защиты прав и свобод человека. Учебное пособие. – М.: Московская школа прав человека, 2007. - 340 с.
3. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. - 10 декабря 1998 г.
4. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1976 г. - №17(1831). - Ст. 291
5. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. 14 [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/konstituciya/>
6. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. - М.: 1978 г. - вып. XXXII. - с. 36.
7. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (измененная и дополненная Протоколом № 11 в сопровождении текстов Протоколов №№ 1, 4) г. Рим, 4.XI.1950 г. [Электронный ресурс] - Режим доступа:  
[https://www.irs.in.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=276:1&lang=ru&Itemid=](https://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=276:1&lang=ru&Itemid=)
8. Европейская социальная хартия (пересмотренная) Страсбург, 3 мая 1996 года [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/163.htm>

9. Хартии Европейского Союза об основных правах. Опубликовано iLawyer в 21 июня, 2011 - 20:14 [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://eulaw.ru/treaties/charter>

10. Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. [Электронный ресурс] - Режим доступа: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_law/516/%D0%94%D0%95%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%A0%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%AF](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/516/%D0%94%D0%95%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%A0%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%AF)

11. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. [Электронный ресурс] - Режим доступа: [https://tengrinews.kz/zakon/mejdunarodnyie\\_organyi\\_i\\_organizatsii/mejdunapodnyie\\_otnosheniya\\_respubliki\\_kazahstan/id-O8500000001/](https://tengrinews.kz/zakon/mejdunarodnyie_organyi_i_organizatsii/mejdunapodnyie_otnosheniya_respubliki_kazahstan/id-O8500000001/)

12. Международная система защиты прав человека [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://all-politologija.ru/knigi/politologiya-prav-cheloveka-uchebnoe-posobie-iskakova/mezhdunarodnaya-sistema-zashiti-prav-cheloveka>

13. Объединение в организации в целях социальной справедливости: Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда [междунар. конф. труда]. – Женева : Международное бюро, 2004. – С. 153-157.

14. Гриб В.В. Общественный контроль: учебник. М.: Издательская группа «Юрист», 2017. – 656 с.

15. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. / Г.В. Атаманчук. - М.: Юр. лит., 1997. - С. 22-23

16. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний [та ін.]; відповід. ред. В. Б. Авер'янов. - К.: Юридична думка, 2004. - Т. 1. - 584 с.

17. Гегедюш Н., Мокеев М., Масленникова Е. Государственное и муниципальное управление: конспект лекций [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.e-reading.club/book.php?book=98058>
18. Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление: Учеб. Для вызов / В Б Зотов, З М Макашева - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.- 279 с.
19. Зотов В.Б. Система муниципального управления / В.Б. Зотов // Учебник для вузов, - Лидер, 2005.
20. Сухинин Д. Общественный контроль в органах государственной власти и местного самоуправления: основные составляющие и пути усовершенствования [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.samoupravlenie.ru/60-02.php>
21. Arnstein S. A ladder of citizen participation in the USA // Journal of the Royal Town Planning Institute, vol. 57, no. 4, pp. 176-182.
22. Семелева Е.Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.jurvestnik.psu.ru/ru/component/content/article/112-2011-2-9.html>
23. Рогатина Л.П. Основные механизмы гражданского контроля над государством / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Perspekt/2011\\_2/Rogat.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Perspekt/2011_2/Rogat.pdf)
24. Кочева О., Аверкиев И. Гражданский контроль: понятия и технологии / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://control.prpc.ru/techn\\_01.shtml](http://control.prpc.ru/techn_01.shtml)
25. Иваненко И.Н. Общественный контроль над органами власти в РФ: актуальные проблемы и перспективы развития. / И.Н. Иваненко Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции / под общ. ред. Т.С. Болховитиной. - Брянск: изд-во Бр.Ф РАНХ и ГС, 2011. – С 76-81.
26. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Уклад.: д-р соц. н., проф. Е.А. Афонін, к. і. н., доц. Л.В. Гонюкова, к. н. з держ. упр., доц. Р.В. Войтович. – К., 2005. – 250 с.



27. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации // Дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2000.

28. Плуженко В.О., Кондратьев В.О. Проблеми громадського контролю за діяльністю державних органів у сучасних умовах розвитку України [Электронный ресурс] - Режим доступа: [http://www.rusnauka.com/12\\_KPSN\\_2014/Pravo/2\\_166702.doc.htm](http://www.rusnauka.com/12_KPSN_2014/Pravo/2_166702.doc.htm)

29. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102091756>

30. О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации / Постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 48 1" [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102099239>

31. Устав Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию» [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://onf.ru/structure/documents-0/>

32. Положение о народном контроле при общественном движении «Донецкая республика» [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://nkdnr.ru/documents>

33. Закон Донецкой Народной Республики «Об обращениях граждан», (принят Постановлением №I-65П-НС). Опубликован 19.03.2015 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <http://dnrsovet.su/zakon-ob-obrashheniyah-grazhdan/>

34. Закон Донецкой Народной Республики «О защите прав потребителей», (принят Постановлением №I-202П-НС). Опубликован

29.06.2015. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <http://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-zashhite-prav-potrebitelej/>

35. Закон Донецкой Народной Республики "О профессиональных союзах» от 29 июня 2015 года. Постановление Народного Совета ДНР № 65-ИНС от 29.06.2015 [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://dnrsovet.su/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-professionalnyh-soyuzah/>

36. Шемяков А. Д. О некоторых аспектах влияния общественного контроля на обеспечение эффективной деятельности органов власти Донецкой Народной Республики / А.Д. Шемяков // Направления повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления: сборник материалов I Международной научно-практической конференции. - Алчевск: ГОУ ВПО ЛНР «ДонГТУ», 2018. - С. 18-29.

37. Законом Республики Беларусь от 22 апреля 1992 года № 1605-ХП «О профессиональных союзах» (в редакции от 14 января 2000 года № 371-3). [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://brestprofgas.by/zakon-rb-o-professionalnyh-soyuzah-1605-xii-ot-22.04.1992-g.html>

38. Указ Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 № 510 "О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь"[Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.levonevski.net/pravo/norm2013/num17/d17164.html>

39. Указ Президента Республики Беларусь от 6 мая 2010 г. № 240 «Об осуществлении общественного контроля профессиональными союзами» (далее - Указ № 240). [Электронный ресурс] - Режим доступа: [http://www.goroo-orsha.by/index.php?option=com\\_content&view=article&id=409&Itemid=335](http://www.goroo-orsha.by/index.php?option=com_content&view=article&id=409&Itemid=335)

40. Федеральный закон "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" от 12 января 1996 года N 10-ФЗ Собрание законодательства РФ", 15.01.1996, N 3, ст. 148.

41. Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 ноября 1982 г. - Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, N 47, ст. 1725
42. Постановление федерации независимых профсоюзов России исполнительного комитета генерального совета от 30 мая 1996 г. n 3-7 о внесении изменений и дополнений в положение о технической инспекции труда ФНПР (профсоюзов) [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://zakon.7law.info/base54/part1/d54ru1969.htm>
43. Федеральный Закон Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. N 3543-1 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР» - Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 41, ст. 2254.
44. Акимова К.А. Проблемы эффективности механизма общественного контроля в России: политико-правовые аспекты. [Электронный ресурс] - Режим доступа: [https://docs.google.com/document/d/1P2zbyiOyrKoneOvHbhFJFvJLYJIjqfAF2W1nHXbwJFM/edit?usp=drive\\_web#](https://docs.google.com/document/d/1P2zbyiOyrKoneOvHbhFJFvJLYJIjqfAF2W1nHXbwJFM/edit?usp=drive_web#)
45. Катушева К.А. «Трансформации политической коммуникации в системе «общество – власть» в современной России». // Журнал ВЛАСТЬ, №2 (2014), с. 82
46. Воробьева А.Г. Оценка эффективности реализации основных форм социального контроля над деятельностью полиции в Московской области. // Теория и практика общественного развития , 2013, № 4
47. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" Российская газета - Федеральный выпуск №6435 (163)
48. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. [Электронный ресурс] - Режим доступа: [http://www.rg.ru/oficial/from\\_min/prezident/352.htm](http://www.rg.ru/oficial/from_min/prezident/352.htm)
49. Коротеева О.В. Повышение эффективности общественного контроля: реалии и возможности. [Электронный ресурс] - Режим доступа:

[https://docs.google.com/document/d/1gRHnICgRty0NGXBzPvwnmZyH0Emw9NGk-k5XQN4wl6E/edit?usp=drive\\_web#](https://docs.google.com/document/d/1gRHnICgRty0NGXBzPvwnmZyH0Emw9NGk-k5XQN4wl6E/edit?usp=drive_web#)

50. Якобсон В.А. Законы Хаммурапи как источник по истории древней Месопотамии: дис. докт. ист. наук. 07.00.09 Историография источниковедение / В.А. Якобсон; АН СССР, Институт востоковедения, Ленинградское отделение. 1988. – 401 с.

51. Артемьев А.Б. Антропология коррупции: монография / А.Б. Артемьев, [под ред. проф. С.А. Комарова]. – СПб.: Изд-во Юрид. Ин-та (Санкт-Петербург), 2011. – 271 с

52. Рачинский В.В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Уфа, 2003. – 195 с.

53. Румянцева Е. Е. Коррупция как противоположность демократии // Научный эксперт. — 2008. — № 12. - С. 62

54. . Михайлов Л.В. Борьба с коррупцией в США (80-е годы) / Л.В. Михайлов // Вопросы истории, 1994. – № 5. – С. 149.

55. Кохан Г.В. Явление политической коррупции: теоретико-методологический анализ: монография / Г.В. Кохан. – М.: НИСИ, 2013. – 232 с.

56. Программа Развития ООН (Региональное Бюро по странам Европы и СНГ) «Борьба с коррупцией в посткоммунистических государствах: практические уроки» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.transparensy.org.ru/>.

57. Гиляров Е.М., Шабуня В.В. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти. [Электронный ресурс]. режим доступа : <http://отрасли-права.рф/article/2046>

58. Шемяков А.Д. Противодействие коррупции как форма повышения действенности системы государственных органов и местного самоуправления государства / А.Д.Шемяков // Научный журнал «Менеджер» ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – 2018. - №2. – С. 45.

59. Интернет-сайт Открытого Правительства РФ. [Электронный ресурс]. режим доступа: [http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--plai/events/5509145/?sphrase\\_id=55585](http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--plai/events/5509145/?sphrase_id=55585) (дата обращения: 02.04.2014).

60. Киричек Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. N 9. С. 1094 - 1100.

61. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228.

62. Купреев С.С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право. 2010. N 9. С. 10 - 12.

63. Проект поэтапного плана (дорожной карты) совершенствования форм и методов общественного контроля в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. режим доступа : <http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--plai/debate/5508709/> (дата обращения: 03.04.2014).

64. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 N 93-р "Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. N 5. Ст. 547.

65. Руденко В. Н. Консультативные общественные советы и особенности организации их деятельности. Текст. / В.Н.Руденко // ПОЛИТЭКС: Политическая экспертиза. 2006. - № 3. - С. 143 – 155.

66. Методика реализации «Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти».[Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://gov45.ru/assets/files/electronic\\_government/metodicheskie\\_rekomendacii/open\\_data/metodika\\_realizacii\\_koncepcii\\_otkrytosti\\_foiv.pdf](http://gov45.ru/assets/files/electronic_government/metodicheskie_rekomendacii/open_data/metodika_realizacii_koncepcii_otkrytosti_foiv.pdf)

67. Указ Президента Российской Федерации «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» От 4 августа 2006 года N 842.

68. Указ Президента Удмуртской Республики «О совете по взаимодействию с общественными объединениями при Президенте Удмуртской Республики» от 16 ноября 2001 года N 183.

69. Петров Н. В. Общественная палата: для власти или для общества? Текст. / Н.В. Петров // Pro et Contra. 2006. - № 1. - С. 40 - 55

70. Владимиров М. Областная общественная палата: идеология, технология, практика. / М. Владимиров, Н.Григорьева, О. Язепова. Электронный ресурс. URL: <http://dialogvn.ru/uk/2003/n01/s03-l-08.htm> (дата обращения: 3.10.2009).

71. Федеральный закон об Общественной палате Российской Федерации. Электронный ресурс. URL: <http://www.oprr.rn/ms/documents/article-2.html> (дата обращения: 3.10.2009)

72. Федеральный закон № 8-ФЗ, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

73. Перегудов С. П. Общество участия или демократия собственности. Текст. / С.П. Перегудов // Мировая экономика и международные отношения. 2000. - №1. - С. 27 – 34.

74. Дмитриева Н.Е., Стырин Е.М. Открытое государственное управление: задачи и перспективы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 127 – 148..

75. Распоряжение Правительства Российской федерации от 30 января 2014 г. N93-р. «Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти».

76. Мирская Т.И. К вопросу о понятии гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Журнал Конституционное право, муниципальное право: Юридическая наука. 2013. № 2.

77. Гарантии прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] - Режим доступа: [http://www.e-reading.club/chapter.php/98170/26/Nekrasov\\_-\\_Konstitucionnoe\\_pravo\\_Rossiiiskoi\\_Federacii\\_konspekt\\_lekciii.html](http://www.e-reading.club/chapter.php/98170/26/Nekrasov_-_Konstitucionnoe_pravo_Rossiiiskoi_Federacii_konspekt_lekciii.html)

78. Гаганов А. Общественный контроль в России. Центр научной политической мысли и идеологии: [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://rusrand.ru/actuals/obschestvennyj-kontrol-v-rossii>

79. Забралова О. С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1471268>

80. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. - Київ : НАДУ, 2010.- 820 с.

81. Кушнір С.М. П правові засади організації та здійснення громадського контролю в Україні.// Вісник Запорізького національного університету, № 1, 2011

82. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01 серпня 2002 р. №683/2002 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

83. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 7 лютого 2008 року № 109/2008 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

84. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15 вересня 2005 року № 1276/2005 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
85. Крупник А.С. Громадський контроль: історія та сучасність / А.С. Крупник // Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 (18). – 2007. – С. 81–83.
86. Тимощук В.П. Деякі недоліки правового регулювання розгляду звернень громадян / В.П.Тимощук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 4 (54). – 2006. – С. 113–122.
87. Мучник А. Г. Комментарий к Конституции Украины. – 2-е изд., исправ. и доп. – Кн. 1. – 400 с.
88. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика: Моногр. – К.: МАУП, 2000. – 576 с.
89. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Національна академія держ. управління при Президентіві України. – К., 2003
90. Мартиненко В. М. Державно-громадський контролінг як метод демократизації державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць ХарПІ НАДУ. – Вип. 2 (21). – У 2 ч. – Ч. 2. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – С. 124-129
91. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orhus.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml)
92. Макаров Р. Как у них: Общественный контроль в зарубежных странах. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pnp.ru/news/detail/54762>
93. Зарубежный опыт становления общественного контроля / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rae.ru/monographs/269-8097>



94. Смирнов, С.Н., Сидорина, Т.Ю. Социальная политика: Учебное пособие. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004. – 432 с.
95. Современные криминологические концепции, определяющие практику воздействия на преступность в Западной Европе / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/298/22943/31>
96. Степанова Т.В, Европейский опыт организации общественного контроля за работой органов государственной власти – пример Скандинавских стран. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://docs.google.com/document/d/1O3CU1h1YpykeEfGevhHAm2LYIP0Lbz\\_3j9FNC14hsR8/edit?usp=drive\\_web#heading=h.gjdgxs](https://docs.google.com/document/d/1O3CU1h1YpykeEfGevhHAm2LYIP0Lbz_3j9FNC14hsR8/edit?usp=drive_web#heading=h.gjdgxs)
97. Даль Р. О демократии; пер. с англ. М., 2000.
98. Антюшина Н.М. Шведская модель: из прошлого в будущее. Доклады Института Европы. № 213. М., 2008.
99. Союзная конституция Швейцарской конфедерации / Конституции государств Европы: ВЗт.Т. 3; под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.
100. Буссель, Ю. Н. Социальный и экономический Совет Франции: роль в системе оптимизации государственных программ / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.politanaliz.ru/articles\\_374.html](http://www.politanaliz.ru/articles_374.html)

## ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ СОКРАЩЕНИЙ

ВКООНПЧ - Верховный комиссар ООН по правам человека.

ИД - Исполком Движения.

ЕСС - Экономический и социальный комитет.

ЛАГ - Лига арабских государств

МОТ - Международная организация труда

МСУ - Местное самоуправление.

НПА - Национальные правовые акты.

НПО - Неправительственные организациями.

НСЭС - Национальный социальный и экономический совет.

ОАГ - Организации американских государств.

ОНФ - Общероссийский народный фронт.

ООН - Организация объединенных наций.

ОДДНР - Общественное движение «Донецкая Республика».

РД - Региональные отделения Движения.

РОИВ - Региональные органы исполнительной власти.

РФ - Российская Федерация.

СУСО - Система управления сферами общества.

США - Соединенные Штаты Америки.

СТО - Социально-трудовые отношения.

СТС - Социально-трудовая сфера.

ССТО - Система социально-трудовых отношений.

СМИ – Средства массовой информации.

СД - Съезд Движения.

ФОИВ - Федеральные органы исполнительной власти.

ЦШД - Центральный штаб Движения.

ЭКОСОС - Экономический и Социальный Совет ООН

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение А

### ПРОВЕРКА ЗНАНИЙ СТУДЕНТОВ

#### 1. Учебные тестовые задания

**Инструкция к выполнению тестовых заданий:** Для определения правильного ответа выберете одну из букв, под которой, по вашему мнению, изложен наиболее полный вариант ответа.

*К теме 1. «Система защиты прав и свобод человека»*

1. Права человека – это:

А. Конкретная область, направление деятельности индивида.

Б. Признанные и гарантируемые государством возможности действий человека в описанной, указанной в законе сфере.

В. Форма, современного понимания и воплощения идеалов гуманизма.

2. По мнению российского ученого А. Азарова, выстраданные, осознанные и сформулированные цивилизацией за две с половиной тысячи лет права человека:

А. Стоят на первом месте среди всех ценностей нематериального характера.

Б. Система философских, мировоззренческих представлений о предназначении человека.

В. Обрели современную форму, современное понимание и являются воплощением идеалов современного гуманизма.

*К теме №2: «Роль и место общественного контроля в системе государственного и муниципального управления»*

1. Суть управления означает:

А. Упорядочение взаимосвязей между элементами любой системы.

Б. Сложный универсальный общественный феномен обеспечивающий достижение цели.

В. Выполнение функции организованных систем, которая обеспечивает сохранение их структуры, поддержку режима деятельности, достижения поставленной цели.

Г. Осуществление управляющего влияния на соответствующие объекты.

2. Целью управления является:

А. Организация деятельности органов власти.

Б. Организация совместной деятельности людей, их отдельных групп и организаций, а также обеспечение координации взаимодействия между ними.

В. Осуществление деятельности, которая по своему содержанию влияет на волю и поведение людей, их взаимоотношения и общие действия.

3. К видам управления следует отнести:

А. Общественно-политическое, оперативное.

Б. Экономическое, стратегическое, тактическое,

В. Техническое, биологическое, социальное.

*К теме №3: «Формы, особенности, методы и механизмы общественного контроля деятельности органов государственного и муниципального управления»*

1. В научной литературе сформировались различные подходы к рассмотрению сущности и основных параметров общественного контроля над органами власти. Однако, при всех расхождениях, абсолютное большинство современных исследователей сходятся во мнении, что общественный контроль – это:

А. Деятельность, прежде всего, институтов гражданского общества и отдельных граждан.

Б. Деятельность институтов направленная на установление соответствия действий органов государственной власти нормам законодательства, а также на корректирование выявленных отклонений.

В. Корректирующая функция, которая может осуществляться посредством обращения в уполномоченные государственные органы, либо к общественному мнению.

Г. Перечисленные выше варианты определений.

Д. Нет правильного ответа.

2. Среди отечественных и зарубежных авторов, которые касаются темы общественного контроля в своих исследованиях, выделяются следующие его формы:

А. Социологические и статистические исследования.

Б. Общественные слушания, экспертиза, расследования, проверки, мониторинг и др.

В. анализ обращений граждан, результатов деятельности и тому подобное.

Г. Сопоставление деятельности подконтрольных объектов с определенными социальными нормами, избранными как эталонные, на основании чего делается вывод относительно соответствия этой деятельности установленным требованиям.

3. Направлениями деятельности общественных советов и совещательных органов при органах публичной власти является:

А. Выяснение интересов общества в тех вопросах, решением которых займется общественная организация.

Б. Создание постоянных или специальных консультационных органов, которые должны оказывать помощь в консультировании граждан и получении всесторонней информации.

В. Экспертно-аналитическое обеспечение деятельности органа публичной власти.

*К теме №4: «Общественный контроль и общественные институты: взаимоотношения, методы организационной деятельности, проблемы»*

1. В соответствии с результатами исследований проведенных учеными социальная сфера жизни общества – это:

А. Взаимоотношения между субъектами социально-трудовой сферы.

Б. Совокупность отношений людей, возникающих при создании и перемещении материальных благ, а также при производстве, распределении, потребления товаров и услуг.

В. Отношения, которые возникают при производстве непосредственной человеческой жизни и человека как социального существа.

Г. Нет правильного ответа.

2. Социально-трудовые отношения ученые рассматривают как:

А. Форма удовлетворения потребностей граждан и повышения качества их трудовой жизни.

Б. Взаимосвязи и взаимоотношения, существующие между индивидуумами и их социальными группами в процессах, обусловленных трудовой деятельностью.

В. Взаимодействие государства, работодателей и работников с целью организации эффективной работы предприятий.

3. К субъектам социально-трудовых отношений относятся:

А. Работники, государство и предприниматели.

Б. Профсоюзы, органы государственной власти и организации работодателей.

В. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, граждане проживающие в муниципальных образованиях.

*К теме № 5: «Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти».*

1. Коррупция – это:

А. Способ реализации властных полномочий с целью улучшения материального положения чиновников.

Б. Присвоение незаконно имущества друг друга и подкуп судей.

В. Использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным правилам.

2. В научном мире, теоретическое понятие коррупции рассматривалось как:

А. Процесс коррумпируемости, охватывающий взаимоотношения социальных групп, с целью урегулирования возникающих проблем в обществе.

Б. Социально-правовое явление, под которым обычно понимается подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей.

В. Перечень коррупционных преступлений, связанных с профессиональной деятельностью государственных служащих.

*К теме № 6: «Требования к открытости взаимодействия органов исполнительной власти с обществом и гражданами».*

1. Разновидностью институтов гражданского участия, обеспечивающих открытость принятых решений в современном обществе, по мнению ученых являются:

А. Общественные движения и партии.

Б. Общественные советы, специально создаваемые с целью выработки рекомендаций органам власти и должностным лицам.

В. Организации работодателей.

2. В системе мировой практики ученые выделяют наиболее эффективные формы консультативных общественных советов, обеспечивающих открытость принятия решений:

А. Общественные советы, создаваемые профсоюзами.

Б. Общественные советы, создаваемые партийными структурами.

В. Общественные советы, создаваемые государством или местными сообществами.

*К теме № 7: «Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении Российской Федерации».*

1. Гарантии прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации – это:

А. Качественное выполнение различных социальных программ, эффективное осуществление личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод человека.

Б. Демократический характер власти и соответствующий государственный режим, обеспечивающие политическую стабильность, высокий уровень политической культуры власти, личности, различных институтов гражданского общества.

В. Совокупность конституционно-правовых норм, институтов, средств, способов, механизмов и процедур, обеспечивающих реализацию, охрану и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

2. Юридические гарантии – это:

А. Институциональные способы осуществления прав и свобод, призванные обеспечивать реализацию, охрану и защиту прав и свобод человека.

Б. Собственно правовые средства и способы реализации и защиты прав и свобод.

В. Конституционные принципы, прав человека.

*К теме № 8: «Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении Украины».*

1. Правовое обеспечение системы общественного контроля в Украине заключается:

А. В разработке законов, указов, постановлений, регулирующих деятельность государственных органов власти.

Б. В формировании принципа организации общественного контроля, на основе которых как раз и реализуются взаимоотношения власти и общества

В. В разработке и использовании средств юридического воздействия на взаимоотношения субъектов и объектов с целью соблюдения ими прав и обязанностей, обеспеченных законодательством.

2. К действующим законам Украины которые, так или иначе регулируют организацию и осуществление общественного контроля, по мнению ученых, можно отнести:

А. Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине".

Б. Указ Президента Украины "О дополнительных мероприятиях относительно обеспечения открытости в деятельности органов государственной власти".

В. Постановление Кабинета Министров Украины от 26 ноября в 2009 г. № 1302 "О дополнительных мероприятиях относительно обеспечения участия общественности в формировании и реализации государственной политики.

Г. Все перечисленные выше варианты ответов.

Д. Нет правильного ответа.

*К теме № 9: «Зарубежный опыт организации общественного контроля за деятельностью органов государственной власти».*

1. Гражданское общество западных стран в системе взаимоотношений государства и общества позиционирует себя как:

А. Общество достижения солидарности государства и других социальных сфер.

Б. Общество в котором участники социального контракта жертвуют частью своих интересов для достижения общественного блага.

В. Самостоятельное, независимое, самоорганизованное, институционализированное, осуществляющее контроль над государством в допустимых пределах.

2. Эпистемологический эволюционизм – это:

А. Становление и постепенное развитие социально-экономических советов, основное предназначение которых – исключение конфронтации и поддержание мерных взаимоотношений между гражданским обществом и властью.

Б. Направление, связывающее биологическую эволюцию с эволюцией познавательной системы человека, его способностей извлекать, обрабатывать и хранить когнитивную информацию.

В. Экономический рост, улучшение благосостояния всех граждан, социальная справедливость, социальное участие, благоприятная моральная атмосфера, культурное и духовное развитие, поддержание демократических и гуманистических ценностей, развитие прав и свобод.

## **2. Примерная тематика к написанию рефератов**

1. Права человека, права гражданина и их признаки.

2. Международные документы, и их роль в формировании национальной базы по обеспечению соблюдения прав человека.

3. Национальные нормативно-правовые акты, регулирующие права человека.

4. Истоки образования международной системы защиты прав человека.

5. Взаимосвязь прав человека и демократизацией общества.

6. Характеристика современной международной системы защиты прав и свобод человека.

7. Сущность и значимость международного уровня системы защиты прав и свобод человека.

8. Роль Организацией Объединенных Наций (ООН), в продвижении прав человека.

9. Всеобщая декларация прав человека: понятие, суть, принципы.

10. Европейская региональная система защиты прав человека и ее роль в развитии национальных систем.

11. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950г.) и ее значимость в развитии национальной системы прав человека.

12. Права человека как источник формирования системы общественного контроля.

13. Государственное управление как разновидность социального управления.

14. Функции, цели виды целей государственного управления.

15. Методы, инструментарий, принципы государственного управления.

16. Муниципальное управление как одна из форм развития гражданского общества.
17. Муниципальные органы управления, службы и содержание их деятельности.
18. Методы, инструментарий, принципы муниципального управления.
19. Сущность, понятие, субъекты и объекты общественного контроля.
20. Цели, задачи, принципы общественного контроля.
21. Формы и характерные особенности общественного контроля.
22. Структурные элементы и основные направления развития общественного контроля.
23. Итоговые документы и механизмы практической реализации общественного контроля.
24. Проблема открытости и прозрачности деятельности органов власти и ее влияние на развитие общественного контроля.
25. Проблема недостаточной правовой грамотности и правовой культуры граждан в осуществлении общественного контроля, способы ее решения.
26. Проблема недостаточного уровня знаний у субъектов о механизмах реализации общественного контроля – пути решения.
27. Характеристика соответствия национального законодательства целям и задачам общественного контроля.
28. Общественное мнение о деятельности органов власти и причины существующего недоверия граждан к этим органам.
29. Проблема неверия человека в положительные изменения- пути решения.
30. Факторы влияния на готовность органов государственной власти и муниципального управления к введению системы общественного контроля.
31. Пути решения проблемы фактической зависимости общественного контроля от региональных и муниципальных элит.
32. Проблема повышения эффективности общественного контроля, формы и методы ее решения.
33. Роль представителя Президента Российской Федерации главных федеральных инспекторов в субъектах федеральных округах, в части развития общественного контроля.
34. Проблема обеспечения принципа «самостоятельности и независимости субъектов общественного контроля».
35. Формы и методы обеспечения гарантий прав и свобод человека в Российской Федерации.
36. Конституция Российской Федерации об осуществление прав и свобод человека и гражданина.
37. Роль российского государства в обеспечении осуществление прав и свобод человека и гражданина страны.
38. Система общественного контроля в Российской Федерации.
39. Нормативно-правовые база обеспечения осуществления общественного контроля в Российской Федерации.
40. Федеральный закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» характеризующие цели и задачи контроля.
41. Принципы общественного контроля в контексте закона N 212-ФЗ.
42. Понятие, объекты, субъекты общественного контроля в контексте Федерального закона N 212-ФЗ.
43. Формы общественного контроля, и презумпция добросовестности деятельности органов власти и организаций Российской федерации.
44. Отличия статуса субъектов общественного контроля от статуса обычного гражданина РФ.
45. Формирование органов общественного контроля в РФ и ответственность за нарушение законодательства об общественном контроле.

46. Недостатки системы общего контроля РФ.
47. Система общественного контроля в Украине.
48. Объекты и субъекты общественного контроля в Украине.
49. Нормативно-правовые документы обеспечивающие осуществление общественного контроля в Украине.
50. Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка информирования общественности о результатах работы в сфере противодействия коррупции» как основа для осуществления объективного общественного контроля за деятельностью органов государственной власти.
51. Закон Украины «Об обращении граждан».
52. Характеристика понятий организованная и неорганизованная общественность в Украине
53. Формализм в организации сотрудничества неправительственных организаций и властных структур как проблема открытости принятия решений.
54. Проблема недостаточного соответствия правовой базы целям и задачам общественного контроля в Украине.
55. Недостатки системы общего контроля в Украине.
56. Сравнительный анализ действенности систем общественного контроля Российской Федерации, Украины и зарубежных стран.
57. Характеристика Международной Ассоциации общественно-экономических связей (МАЭСССИ).
58. «Экономический и социальный комитет (ESC)», как форма согласования интересов различных экономических и социальных групп.
59. Опыт Франции по организации общественного контроля за работой органов государственной власти.
60. Опыт организации общественного контроля за работой органов государственной власти на примере Скандинавских стран.
61. Сущность понятия принципа открытости в деятельность органов исполнительной власти.
62. Общественные советы: сущность понятия, цели, задачи
63. Принцип открытости и его роль в формировании деятельности общественных советов.
64. Формы и методы организация деятельности общественных советов в России и зарубежом (сравнительный анализ).
65. Формы и методы обеспечения участия граждан в работе коллегиальных органов.
66. Вовлечение граждан в оценку деятельности органов исполнительной власти как метод реализации принципа открытости.
67. Организационные и мотивационные механизмы способствующие повышению эффективности привлечения граждан к различным формам участия в деятельности органов исполнительной власти.
68. Коррупция: сущность понятия и ее влияние на эффективность органов государственной власти.
69. Виды и причины появления коррупции в системе государственной службы.
70. Основные признаки и формы коррупции, характеризующие коррупционную деятельность.
71. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления Украины и России: сравнительная характеристика.
72. Реализация «Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» как метод противодействия коррупции.
73. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции».



### **3. Методические рекомендации по освоению учебной дисциплины**

#### **3.1. Методические рекомендации по подготовке к семинарским занятиям**

Семинарское занятие - это совокупность форм и методов практического познания, направленных на углубление, приобретенных в процессе лекционных занятий, знаний и овладения определенными навыками и умениями самостоятельной работы освоения учебной дисциплины.

Семинарское занятие как форма усвоения полученных знаний позволяет студентам приобрести навыки конспектирования первоисточников, изложения подготовленных тезисов докладов по рассматриваемым вопросам, ведения дискуссии по тематике, подготовленной в качестве самостоятельных работ и умения написания докладов, рефератов и т.п.

К семинару нужно тщательно готовиться, внимательно ознакомиться с лекционным материалом, изучить рекомендованную литературу, по каждому рассматриваемому вопросу составить краткий план выступления и подготовить форму своего доклада. Главное, необходимо уяснить связь практических заданий с теоретическими положениями. При выполнении задания нужно стремиться не только дать правильное толкование ответа, но и собственное видение решения (или понимание) той или иной проблемы затронутой в задании.

В процессе подготовки к семинару также целесообразно законспектировать один или несколько литературных источников (книг, брошюр, статей). Приобретение навыков конспектирования при работе с литературой исключительно важно, поскольку такие навыки представляют собой деятельность, которая крайне необходима менеджеру в управленческой деятельности.

При изучении лекционного материала весьма полезно, для личного пользования, составлять глоссарий терминов, определений и других, важных на ваш взгляд формулировок, выводов, установок и т.п.

Аудиторная работа по усвоению учебной дисциплиной для студентов может включать:

- проработку теоретических основ лекционного материала;
  - выступления с тезисами доклада на семинарском занятии;
  - выполнение тестовых заданий, контрольных работ;
  - решение практических заданий и других форм усвоения учебной дисциплины.
- Формы и методы проведения семинара определяется преподавателем.

Семинарское занятие проводится в соответствии с «Планом проведения семинарских занятий». Студентам при подготовке докладов, выступлений на семинарском занятии, по указанным в плане вопросам (темам) для обсуждения, в первую очередь, необходимо пользоваться лекционным материалом. Рекомендуются также прорабатывать вопросы нерассмотренных тем лекций и вопросы для самоподготовки. Можно выбрать и произвольную тематику, которая бы дополняла лекционный материал.

Доклады выступлений на семинарском занятии готовятся в произвольной форме. Наиболее эффективной формой доклада являются тезисы доклада.

Тезисы доклада выполняются письменно, на русском языке, формат А 4, отступы: левое - 3, правое - 1,5, верхнее и нижнее поле – 2, кегль шрифта - 14, междустрочное расстояние – один интервал. В правом верхнем углу выделенным шрифтом, в столбик указывается название группы, ниже Ф.И.О., название учебной дисциплины, номер и тема лекции. Посредине листа указывается номер и название тематики вопроса выбранного для самостоятельной проработки. В конце текста тезисов проставляется дата и роспись студента. Объем не менее 3 страниц. При выполнении задания необходимо дать не только правильное изложение его сути, но и собственное понимание роли и значимости рассматриваемого вопроса и путей решения той или иной затронутой проблемы.

Оценивание качества подготовленных к выступлению докладов (тезисов докладов) на семинарском занятии; выполненных тестовых заданий, контрольных работ; практических заданий и т.п., проводится в соответствии с механизмом конвертации результатов изучения

студентом дисциплины в оценки по традиционной (государственной) шкале и шкале ECTS .

Очень важной и высоко оцениваемой проработкой лекционного материала является самостоятельная работа студента, в процессе которой выполняются установленные задания.

### **3.2. Методические рекомендации к написанию реферата**

Реферат - это форма самостоятельной работы студента, способствующая приобретению навыков и умений проведения исследовательской работы, раскрывающей суть выбранной темы.

Работа выполняется на компьютере на стандартных листах формата А 4. Отступы: левое поле-3 см., правое поле - 1,5 см., верхнее и нижнее поле – 2 см., кегль шрифта – 14 (TimesNewRoman), междустрочный интервал – 1,0 интервала, отступ первой строки в абзаце – 1,25 см. Между абзацами нет отступов. Текст печатается на одной стороне листа. Общий объем должен быть не менее 15 страниц.

Темы реферата должны соответствовать тематике определенной преподавателем (приложение В). Работа выполняется в сроки, которые определяются преподавателем. Студент может выбрать тему реферата самостоятельно, в пределах темы лекции, предварительно согласовав ее с преподавателем.

На каждый раздел учебной дисциплины выполняется один реферат, защита которого проводится на итоговом по разделу занятии.

В учебных группах не допускается выполнение одной темы двумя и большим количеством студентов.

При написании реферата очень важно определиться с объектом и предметом, поставить цель и определить задачи исследования.

Структура реферата:

Титульный лист.

Содержание.

Введение.

Основная часть.

Заключение.

Список использованных источников.

*Рекомендации к наполнению содержания:*

- Введение.

Введение (вступление) - это краткое обоснование и доказательство актуальности рассматриваемой темы. Введение - это и краткий экскурс; то есть, введение знакомит читателя с существом проблемы, вводит читателя в тему или задачу. Как правило, введение начинается с указания важности темы для выделенного сектора науки, техники или области знания. Заканчивается введение определением объекта, предмета, чётко сформулированной целью и перечислением задач, которые нужно решить, чтобы достичь этой цели.

В качестве пожеланий, при написании введения необходимо кратко:

•Обосновать актуальность выбранной темы. Здесь нужно сказать о важности изучения или использования данной темы; следует пояснить причину этого внимания.

Показать, кто и где активно сейчас занимается данной темой. Эта часть ярко характеризует исследователя как профессионалов. Мы должны знать коллег и конкурентов и понимать, почему они тратят своё время и деньги на работы в этой области знания. Эта часть также доказывает актуальность темы.

•Очень важно определить объект, предмет, сформулировать цель исследования и поставить основные задачи для ее достижения.

Определение объекта исследования.

Объект исследования - это то, что будет взято автором для изучения и исследования. Объектом исследования может быть процесс или явление действительности. Обычно название объекта исследования содержится в ответе на вопрос: что рассматривается? Под объектом исследования понимается то явление (процесс), которое создает изучаемую автором проблемную ситуацию и существует независимо от исследователя.

Указание предмета исследования.

Предмет исследования – это всегда размышление о проблеме, которую надо решить, в том направлении, в котором будет осуществляться поиск. Предмет исследования является частью объекта исследования. То есть под предметом исследования понимаются значимые с теоретической или практической точки зрения свойства, особенности или стороны объекта.

Формулирование цели работы.

Цель исследования - это то, к чему стремится исследователь в своих научных изысканиях, то есть конечный результат работы. Цель работы обычно созвучна названию темы исследования.

Определение основных задач, которые необходимо решить для достижения поставленной цели. Задачи исследования определяют основные его этапы в достижении поставленной цели. При формулировании задач необходимо учитывать, что в соответствии с ними будет составляться план (содержание) написания реферата. Названия глав и параграфов должно быть созвучно поставленным задачам. Очень важно заострить внимание на задачах, решаемых сегодня. Следует показать их актуальность, и свои утверждения подкрепить ссылками на используемую литературу. Эта часть реферата и убеждает читателя (и автора) в необходимости его написания.

Необходимо также остановиться на нерешённых проблемах. Любое новое направление - это череда нерешённых задач. Покажите, что вы видите новые задачи и перечислите их, сославшись на проанализированную литературу.

Целесообразно также сформулировать пару вопросов, которые отражали бы ваш интерес к теме. Если мы понимаем то, о чём говорим, то нам нетрудно ставить, задавать, формулировать вопросы к своей теме.

Рекомендуется заострить внимание на перспективах, которые открывает выбранная вами тема. Здесь можно «пофантазировать». Приведите цифры, факты, материалы статей, где говорится о развитии, перспективе рассматриваемой темы. Не увлекайтесь - можете перестараться.

- Основная часть.

Основная часть - это условное название описания всего исследования, то есть содержательной части реферата.

Основная часть – это поле решения поставленных во введении задач.

В соответствии с поставленными задачами составляется план как перечень основных вопросов, которые предстоит раскрыть (наименование задач и вопросов в плане исследования могут совпадать).

Построение основной части реферата работы зависит от его объема, особенностей содержания и поставленной цели.

Условно основную часть можно разделить на две составляющие:

Теоретическая часть. Проводится обзор литературы и имеющихся результатов по выбранной теме и определяются направления исследования в практической плоскости.

Практическая часть. На конкретном примере проводится эмпирическое исследование. Проводится сравнительный анализ, выделяются положительные моменты, проблемы, недостатки, дается свое понимание причин, предлагаются формы и методы оптимального решения выявленных проблем.

В системе управления желательно все темы рассматривать на примере какой-то конкретной страны или нескольких стран. Анализируя накопленный опыт в рассматриваемых странах, выделять положительные и отрицательные моменты сложившихся моделей, форм и методов решения обозначенных проблем. Используя метод сравнения и другие подходы формулировать свое видение и понимание происходящих процессов внутри проблемы. При поиске и внесении предложений целесообразно использовать зарубежный опыт решения выявленных проблем.

Возможен вариант написания реферата только на теоретическом или эмпирическом материале. Это зависит от выбранной темы реферата, от целей и задач исследования.

Студент должен четко выяснить содержание той или иной теоретической или практической проблемы, а также факторов способствующих ее появлению.

- Заключение (выводы).

Заключение представляет собой совокупность лаконичных, но содержательных выводов, полученных в процессе проведенного исследования.

Выводы – это процесс рассуждения, в ходе которого осуществляется переход от некоторых исходных суждений (предпосылок) к новым суждениям - заключениям; - это умозаключение.

Вначале кратко отображается актуальность темы и степень достижения поставленной цели. В последующих пунктах дается краткая аннотация того, что сделано в процессе решения задач (излагаются рекомендации, наблюдения и предложения, вытекающие из хода исследования). Далее оценивается эффективность проведенного исследования.

Объем заключения реферата – не должен превышать 2-х страниц.

Завершается написание реферата списком использованных источников.

Оформление использованных источников производится в соответствии с ГОСТ 7.1:2003 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления» (приложение D).

Студенту следует помнить, что обязательным требованием, предъявляемым к написанию реферата, является её самостоятельный характер. При написании реферата не допускается механическое переписывание статей или соответствующих глав из учебников, монографических работ. Копирование материалов с дипломных, курсовых, рефератов и других студенческих работ, размещенных в Интернете также не допускается. В случае обнаружения фактов списывания с литературного источника или с другой работы, загрузки («скачивания»), копирования и тому подобного получения текста или его значительных фрагментов из Интернета, представленный реферат оценивается неудовлетворительно, возвращается студенту на доработку и к защите не допускается.

При этом само по себе использование Интернет-ресурсов и других ресурсов не возбраняется. Это могут быть материалы информационного характера, научные и практические статьи и т.п. источники при условии обязательного указания пути доступа (ссылок) к ресурсу в каждом отдельном случае.

### **3.3. Вопросы к промежуточной аттестации по учебной дисциплине «Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении».**

1. Сущность понятия прав и свобод человека, сходство и отличия понятий.
2. Права человека, права гражданина и их признаки.
3. Поколение прав человека и их характеристика.
4. Отличительные признаки прав человека и гражданина.
5. Сущность понятия неотъемлемости и неотчуждаемости прав человека.
6. Международные документы, и их роль в формировании национальной базы по обеспечению соблюдения прав человека.
7. Национальные нормативно-правовые акты, регулирующие права человека.
8. Истоки образования международной системы защиты прав человека.
9. Какова взаимосвязь между правами человека и демократизацией общества?
10. Условия, определяющие применения ограничения прав и свобод.
11. Характеристика современной международной системы защиты прав и свобод человека.
12. Сущность и значимость международного уровня системы защиты прав и свобод человека.
13. Роль Организацией Объединенных Наций (ООН), в продвижении прав человека.
14. Всеобщая декларация прав человека: понятие, суть, принципы.

15. Европейская региональная система защиты прав человека и ее роль в развитии национальных систем.
16. Основные нормы Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950г.)
17. Права человека как источник формирования системы общественного контроля.
18. Государственное управление как разновидность социального управления.
19. Особые свойства государственного управления.
20. Цели виды целей государственного управления.
21. Функции государственного управления.
22. Методы государственного управления.
23. Инструментарий государственного управления.
24. Принципы государственного управления.
25. Понятие и сущность муниципального управления.
26. Муниципальные органы управления, службы и содержание их деятельности.
27. Цели, задачи, принципы муниципального управления.
28. Методы и предмет муниципального управления.
29. Сущность, понятие общественного контроля.
30. Субъекты и объекты общественного контроля.
31. Цели, задачи, принципы общественного контроля.
32. Формы и характерные особенности общественного контроля.
33. Структурные элементы общественного контроля.
34. Основные направления развития общественного контроля.
35. Итоговые документы общественного контроля.
36. Механизмы практической реализации общественного контроля.
37. Правовой механизм и его роль в дальнейшем совершенствовании организации общественного контроля.
38. Проблема открытости и прозрачности деятельности органов власти и ее влияние на развитие общественного контроля.
39. Проблема недостаточной правовой грамотности и правовой культуры граждан в осуществлении общественного контроля, способы ее решения.
40. Проблема недостаточного уровня знаний у субъектов о механизмах реализации общественного контроля – пути решения.
41. Характеристика соответствия национального законодательства целям и задачам общественного контроля.
42. Формирование общественного мнения о деятельности органов власти и в чем причина существующего недоверия граждан к этим органам?
43. Проблема неверия человека в положительные изменения- пути решения.
44. Неготовность органов государственной власти и муниципального управления к введению системы общественного контроля как базовая проблема.
45. Пути решения проблемы фактической зависимости общественного контроля, от региональных и муниципальных элит.
46. Проблема повышения эффективности общественного контроля, формы и методы ее решения.
47. Роль представителя Президента Российской Федерации главных федеральных инспекторов в субъектах федеральных округах, в части развития общественного контроля.
48. Проблема обеспечения принципа «самостоятельности и независимости субъектов общественного контроля».
49. Понятие гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.
50. Основные составляющие системы гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.
51. Конституция РФ об осуществление прав и свобод человека и гражданина.

52. Роль российского государства в обеспечении осуществление прав и свобод человека и гражданина страны.
53. Два подхода в определении понятия «гарантии прав и свобод личности».
54. Роль системы институциональных гарантий в деле защиты прав и свобод в РФ.
55. Российское законодательство об общественном контроле.
56. Основные положения Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации» характеризующие цели и задачи контроля.
57. Принципы общественного контроля в контексте закона N 212-ФЗ.
58. Основные субъекты общественного контроля в РФ.
59. Понятие общественного контроля в контексте Федерального закона N 212-ФЗ.
60. Презумпция добросовестности деятельности органов власти и организаций.
61. Формирование органов общественного контроля в РФ.
62. Права у общественных контролеров РФ.
63. Отличия статуса субъектов общественного контроля от статуса обычного гражданина РФ.
64. Формы общественного контроля закрепленные Федеральным законом N 212-ФЗ.
65. Ответственность за нарушение российского законодательства об общественном контроле.
66. Недостатки системы общего контроля РФ.
67. Правовые принципы, на которых базируется система общественного контроля в Украине.
68. Правовое обеспечение осуществления общественного контроля в Украине.
69. Субъекты общественного контроля в Украине.
70. Характеристика понятий организованная и неорганизованная общественность в Украине
71. Проблемы внутреннего внешнего контроля в системе публичной власти.
72. Затянувшийся процесс институализации гражданского общества в Украине как проблема развития общественного контроля.
73. Формализм в организации сотрудничества неправительственных организаций и властных структур как проблема открытости принятия решений.
74. Краткий обзор накопленного опыта и практика зарубежных стран в части организации общественного контроля.
75. Основные формы, применяемые зарубежными странами в осуществлении общественного контроля за органами власти.
76. Характеристика Международной Ассоциации общественно-экономических связей (МАЭСССИ).
77. Экономический и социальный комитет (ESC), как форма согласования интересов различных экономических и социальных групп (предприниматели, профсоюзы, фермеры, потребители, и т.д..
78. Национальный социальный и экономический совет (НСЭС), как общественный дающий французскому правительству заключения по всем без исключения законопроектам социального и экономического характера.
79. Опыт организации общественного контроля за работой органов государственной власти на примере Скандинавских стран.
80. Сущность понятия принципа открытости в деятельность органов исполнительной власти.
81. Принцип открытости как форма работы общественных советов.
82. Сущность понятия, цели и задачи общественных советов.
83. Полномочия членов, формы и методы организация деятельности общественных советов.

84. Формы и методы обеспечения реализации права участия граждан в работе коллегиальных органов.
85. Порядок обеспечения полномочий и прав граждан присутствия на заседаниях коллегиальных органов.
86. Вовлечение граждан в оценку деятельности органов исполнительной власти как метод реализации принципа открытости.
87. Особенности основных способов оценки деятельности органов исполнительной власти.
88. Организационные и мотивационные механизмы способствующие повышению эффективности привлечения граждан к различным формам участия в деятельности органов исполнительной власти.
89. Коррупция: сущность понятия, причины появления и ее влияние на эффективность органов государственной власти.
90. Виды коррупции в системе государственной службы.
91. Формы коррупции по степени общественной опасности.
92. Основные признаки, характеризующие коррупционную деятельность.
93. Формы и методы противодействия коррупции: сущность понятия, цели, задачи.
94. Общественный контроль как важнейший институт гражданского общества и эффективный инструмент обеспечения законности и профилактики правонарушений коррупционного характера.
95. Федеральный закон РФ от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции".
96. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления Украины и России: сравнительная характеристика.
97. Федерального закон "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" в контексте противодействия коррупции.
98. Реализация «Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» как метод противодействия коррупции.

## **ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

**Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.**

### **ПРЕАМБУЛА**

Принимая во внимание, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира;

принимая во внимание, что пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества, и что создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды, провозглашено как высокое стремление людей; и

принимая во внимание, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения; и

принимая во внимание, что необходимо содействовать развитию дружественных отношений между народами; и

принимая во внимание, что народы Объединенных Наций подтвердили в Уставе свою веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин и решили содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе; и

принимая во внимание, что государства-члены обязались содействовать, в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод; и

принимая во внимание, что всеобщее понимание характера этих прав и свобод имеет огромное значение для полного выполнения этого обязательства,

Генеральная Ассамблея провозглашает настоящую Всеобщую декларацию прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств - членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией.

#### **Статья 1**

Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства.

#### **Статья 2**

Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся, или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете.

#### **Статья 3**

Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность.

#### **Статья 4**

Никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах.

#### **Статья 5**

Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению и наказанию.

#### **Статья 6**

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

#### **Статья 7**

Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.

#### **Статья 8**

Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

#### **Статья 9**

Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию.



#### Статья 10

Каждый человек для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

#### Статья 11

1. Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты.

2. Никто не может быть осужден за преступление на основании совершения какого-либо деяния или за бездействие, которые во время их совершения не составляли преступления по национальным законам или по международному праву. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в то время, когда преступление было совершено.

#### Статья 12

Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

#### Статья 13

1. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

#### Статья 14

1. Каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.

2. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неополитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций.

#### Статья 15

1. Каждый человек имеет право на гражданство.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

#### Статья 16

1. Мужчины и женщины, достигшие совершеннолетия, имеют право без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать семью. Они пользуются одинаковыми правами в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и во время его расторжения.

2. Брак может быть заключен только при свободном и полном согласии обеих вступающих в брак сторон.

3. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

#### Статья 17

1. Каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими.

2. Никто не должен быть произвольно лишен своего имущества.

#### Статья 18

Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных порядков.

#### Статья 19

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

#### Статья 20

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.

#### Статья 21

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.

3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном

избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

#### Статья 22

Каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

#### Статья 23

1. Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы.

2. Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд.

3. Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения.

4. Каждый человек имеет право создавать профессиональные союзы и входить в профессиональные союзы для защиты своих интересов.

#### Статья 24

Каждый человек имеет право на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск.

#### Статья 25

1. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

2. Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой.

#### Статья 26

1. Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого.

2. Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

3. Родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей.

#### Статья 27

1. Каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами.

2. Каждый человек имеет право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является.

#### Статья 28

Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены.

#### Статья 29

1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности.

2. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

3. Осуществление этих прав и свобод ни в коем случае не должно противоречить целям и принципам Организации Объединенных Наций.

#### Статья 30

Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как предоставление какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам права заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации.

## **ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД.**

г. Рим, 4.XI.1950 г.

Правительства, подписавшие настоящую Конвенцию, являющиеся членами Совета Европы, принимая во внимание Всеобщую декларацию прав человека, провозглашенную Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года, учитывая, что эта Декларация имеет целью обеспечить всеобщее и эффективное признание и осуществление провозглашенных в ней прав, считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами и что одним из средств достижения этой цели является защита и развитие прав человека и основных свобод, подтверждая свою глубокую приверженность основным свободам, которые являются основой справедливости и всеобщего мира и соблюдение которых наилучшим образом обеспечивается, с одной стороны, подлинно демократическим политическим режимом и, с другой стороны, всеобщим пониманием и соблюдением прав человека, которым они привержены, преисполненные решимости, как Правительства европейских Государств, движимые единым стремлением и имеющие общее наследие политических традиций, идеалов, свободы и верховенства права, сделать первые шаги на пути обеспечения коллективного осуществления некоторых из прав, изложенных во Всеобщей декларации, согласились о нижеследующем:

### **Статья 1. Обязательство соблюдать права человека**

Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции.

## **РАЗДЕЛ I. ПРАВА И СВОБОДЫ**

### **Статья 2. Право на жизнь**

1. Право каждого лица на жизнь охраняется законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание.

2. Лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы:

(а) для защиты любого лица от противоправного насилия;

(б) для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях;

(с) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

### **Статья 3. Запрещение пыток**

Никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию.

### **Статья 4. Запрещение рабства и принудительного труда**

1. Никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии.

2. Никто не должен привлекаться к принудительному или обязательному труду.

3. Для целей настоящей статьи термин „принудительный или обязательный труд“ не включает в себя:

(а) всякую работу, которую обычно должно выполнять лицо, находящееся в заключении согласно положениям статьи 5 настоящей Конвенции или условно освобожденное от такого заключения;

(б) всякую службу военного характера, а в тех странах, в которых правомерным признается отказ от военной службы на основании убеждений, службу, назначенную вместо обязательной военной службы;

(с) всякую службу, обязательную в случае чрезвычайного положения или бедствия, угрожающего жизни или благополучию населения;

(д) всякую работу или службу, являющуюся частью обычных гражданских обязанностей.

### **Статья 5. Право на свободу и личную неприкосновенность**

1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом:

(а) законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом;

(б) законное задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом;

(с) законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения;

(д) заключение под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное заключение под стражу, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом;

(е) законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг;

(ф) законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого принимаются меры по его высылке или выдаче.

2. Каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение.

3. Каждый задержанный или заключенный под стражу в соответствии с подпунктом „с“ пункта 1 настоящей статьи незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, наделенному, согласно закону, судебной властью, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Освобождение может быть обусловлено предоставлением гарантий явки в суд.

4. Каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомочности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным.

5. Каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под стражу в нарушение положений настоящей статьи, имеет право на компенсацию.

#### **Статья 6. Право на справедливое судебное разбирательство**

1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо – при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.

2. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным, до тех пор пока его виновность не будет установлена законным порядком.

3. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет как минимум следующие права:

(а) быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;

(б) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;

(с) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;

(д) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него;

(е) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке.

#### **Статья 7. Наказание исключительно на основании закона**

1. Никто не может быть осужден за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое согласно действовавшему в момент его совершения национальному или международному праву не являлось уголовным преступлением. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления.

2. Настоящая статья не препятствует осуждению и наказанию любого лица за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое в момент его совершения являлось уголовным преступлением в соответствии с общими принципами права, признанными цивилизованными странами.

#### **Статья 8. Право на уважение частной и семейной жизни**

1. Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции.

2. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

#### **Статья 9. Свобода мысли, совести и религии**

1. Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов.

2. Свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь тем ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

## **Статья 10. Свобода выражения мнения**

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует Государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

## **Статья 11. Свобода собраний и объединений**

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов Государства.

## **Статья 12. Право на вступление в брак**

Мужчины и женщины, достигшие брачного возраста, имеют право вступать в брак и создавать семью в соответствии с национальным законодательством, регулирующим осуществление этого права.

## **Статья 13. Право на эффективное средство правовой защиты**

Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

## **Статья 14. Запрещение дискриминации**

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

## **Статья 15. Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях**

1. В случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации, любая из Высоких Договаривающихся Сторон может принимать меры в отступление от ее обязательств по настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву.

2. Это положение не может служить основанием для какого бы то ни было отступления от положений статьи 2, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий, или от положений статьи 3, пункта 1 статьи 4 и статьи 7.

3. Любая из Высоких Договаривающихся Сторон, использующая это право отступления, исчерпывающим образом информирует Генерального секретаря Совета Европы о введенных ею мерах и о причинах их принятия. Она также ставит в известность Генерального секретаря Совета Европы о дате прекращения действия таких мер и возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объеме.

## **Статья 16. Ограничение на политическую деятельность иностранцев**

Ничто в статьях 10, 11 и 14 не может рассматриваться как препятствие для Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев.

## **Статья 17. Запрещение злоупотреблений правами**

Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо Государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции.

## **Статья 18. Пределы использования ограничений в отношении прав**

Ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены.

# **РАЗДЕЛ II. ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

## **Статья 19. Учреждение Суда**

В целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней, учреждается Европейский суд по правам человека, далее именуемый „Суд“. Он работает на постоянной основе.

## **Статья 20. Число судей**

Число судей, входящих в состав Суда, равно числу Высоких Договаривающихся Сторон.

## **Статья 21. Предъявляемые к судьям требования**

1. Судьи должны обладать самыми высокими моральными качествами и удовлетворять требованиям, предъявляемым при назначении на высокие судебные должности, или быть правоведами с общепризнанным авторитетом.

2. Судьи участвуют в работе Суда в личном качестве.

3. На протяжении всего срока пребывания в должности судьи не должны осуществлять никакой деятельности, несовместимой с их независимостью, беспристрастностью или с требованиями, вытекающими из характера их работы в течение полного рабочего дня. Все вопросы, возникающие в связи с применением положений настоящего пункта, решаются Судом.

## **Статья 22. Выборы судей**

Судья от каждой из Высоких Договаривающихся Сторон избирается Парламентской ассамблеей большинством поданных за него голосов из списка, включающего трех кандидатов, представляемых этой Высокой Договаривающейся Стороной.

## **Статья 23. Срок полномочий и освобождение от должности**

1. Судьи избираются сроком на девять лет. Они не могут быть переизбраны.

2. Сроки полномочий судей истекают по достижении ими семидесятилетнего возраста.

3. Судьи занимают свои посты вплоть до замены. Вместе с тем и после замены они продолжают рассматривать уже поступившие к ним дела.

4. Судья может быть освобожден от должности только в случае, если остальные судьи большинством в две трети голосов принимают решение о том, что данный судья перестает соответствовать предъявляемым требованиям.

## **Статья 24. Секретариат и докладчики**

1. У Суда имеется Секретариат, права, обязанности и организация которого определяются Регламентом Суда.

2. Когда Суд заседает в составе единоличного судьи, Суд пользуется услугами докладчиков, которые осуществляют свои функции под руководством Председателя Суда. Они образуют подразделение Секретариата Суда.

## **Статья 25. Пленарные заседания Суда**

На пленарных заседаниях Суд:

(a) избирает своего Председателя и одного или двух заместителей Председателя сроком на три года; они могут быть переизбраны;

(b) образует Палаты, создаваемые на определенный срок;

(c) избирает Председателей Палат Суда; они могут быть переизбраны;

(d) принимает Регламент Суда;

(e) избирает Секретаря-канцлера Суда и одного или нескольких его заместителей;

(f) представляет какое-либо ходатайство в соответствии с пунктом 2 статьи 26.

## **Статья 26. Единоличные судьи, комитеты, Палаты и Большая Палата**

1. Для рассмотрения переданных ему дел Суд заседает в составе единоличного судьи, комитетов из трех судей, Палат из семи судей и Большой Палаты из семнадцати судей. Палаты Суда на определенный срок образуют комитеты.

2. По ходатайству пленарного заседания Суда Комитет Министров вправе своим единогласным решением на определенный срок уменьшить число судей в составе Палат до пяти.

3. Заседая по делу единолично, судья не вправе рассматривать никакую жалобу, поданную против Высокой Договаривающейся Стороны, от которой этот судья избран.

4. Судья, избранный от Высокой Договаривающейся Стороны, выступающей стороной в споре, заседает по делу как *ex officio* член Палаты и Большой Палаты. В случае отсутствия такого судьи или если он не может участвовать в заседании, в качестве судьи по делу заседает лицо, назначенное Председателем Суда из списка, заблаговременно представленного этой Стороной.

5. В состав Большой Палаты входят также Председатель Суда, заместители Председателя Суда, Председатели Палат и другие члены Суда, назначенные в соответствии с Регламентом Суда. В тех случаях, когда дело передается в Большую Палату в соответствии с положениями статьи 43, в ее заседаниях не вправе участвовать ни один из судей Палаты, вынесшей постановление, за исключением Председателя этой Палаты и судьи, избранного от Высокой Договаривающейся Стороны, выступающей стороной в споре.

## **Статья 27. Компетенция единоличных судей**

1. Единоличный судья вправе объявить неприемлемой жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению Судом дел, если таковое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы.

2. Это решение является окончательным.

3. Если единоличный судья не объявляет неприемлемой жалобу или не исключает ее из списка подлежащих рассмотрению дел, то этот судья направляет ее в комитет или Палату для дополнительного изучения.

#### **Статья 28. Компетенция комитетов**

1. В отношении жалобы, поданной в соответствии со статьей 34, комитет вправе единогласным решением:

(а) объявить ее неприемлемой или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению дел, если таковое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы; или

(б) объявить ее приемлемой и одновременно вынести постановление по существу жалобы, если лежащий в основе дела вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции либо Протоколов к ней, уже является предметом прочно утвердившегося прецедентного права Суда.

2. Решения и постановления, принимаемые в соответствии с пунктом 1, являются окончательными.

3. Если судья, избранный от Высокой Договаривающейся Стороны, выступающей стороной в споре, не является членом комитета, последний вправе на любой стадии производства по делу предложить этому судье заместить одного из членов комитета, учитывая при этом все имеющие отношение к делу факторы, включая вопрос, оспаривала ли эта Сторона применение процедуры, предусмотренной подпунктом «b» пункта 1.

#### **Статья 29. Решения Палат о приемлемости жалобы и по существу дела**

1. Если не было принято никакого решения в соответствии с положениями статей 27 или 28 или не было вынесено никакого постановления в соответствии с положениями статьи 28, Палата выносит решение о приемлемости и по существу индивидуальных жалоб, поданных в соответствии с положениями статьи 34. Решение о приемлемости жалобы может быть вынесено отдельно.

2. Палата выносит решение о приемлемости жалобы Государства, поданной в соответствии со статьей 33, и по существу дела. Решение о приемлемости жалобы принимается отдельно, если только Суд, в исключительных случаях, не примет решение об обратном.

#### **Статья 30. Уступка юрисдикции в пользу Большой Палаты**

Если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, затрагивает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или Протоколов к ней, или если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением, Палата может до вынесения своего постановления уступить юрисдикцию в пользу Большой Палаты, если ни одна из сторон не возражает против этого.

#### **Статья 31. Полномочия Большой Палаты**

Большая Палата:

(а) выносит решения по жалобам, поданным в соответствии со статьей 33 или статьей 34, когда какая-либо из Палат уступила юрисдикцию на основании положений статьи 30 или когда дело направлено ей в соответствии с положениями статьи 43;

(б) принимает решения по вопросам, переданным на рассмотрение Суда Комитетом Министров в соответствии с пунктом 4 статьи 46; и

(с) рассматривает запросы о вынесении консультативных заключений, направленные в соответствии с положениями статьи 47.

#### **Статья 32. Компетенция Суда**

1. В ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней, которые могут быть ему переданы в случаях, предусмотренных положениями статей 33, 34, 46 и 47.

2. В случае спора относительно компетенции Суда по конкретному делу вопрос решает сам Суд.

#### **Статья 33. Межгосударственные дела**

Любая Высокая Договаривающаяся Сторона может передать в Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней другой Высокой Договаривающейся Стороной.

#### **Статья 34. Индивидуальные жалобы**

Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права.

#### **Статья 35. Условия приемлемости**

1. Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу.

2. Суд не принимает к рассмотрению никакую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, если она:

(а) является анонимной; или

(б) является по существу аналогичной той, которая уже была рассмотрена Судом, или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, и если она не содержит новых относящихся к делу фактов.

3. Суд объявляет неприемлемой любую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии с положениями статьи 34, если он сочтет, что:

(а) эта жалоба является несовместимой с положениями настоящей Конвенции или Протоколов к ней, явно необоснованной или является злоупотреблением правом подачи индивидуальной жалобы; или

(б) заявитель не понес значительный ущерб, если только принцип уважения прав человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней, не требует рассмотрения жалобы по существу, а также при условии, что на этом основании не может быть отказано в рассмотрении дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом.

4. Суд отклоняет любую переданную ему жалобу, которую сочтет неприемлемой в соответствии с настоящей статьей. Он может сделать это на любой стадии разбирательства.

### **Статья 36. Участие третьей стороны**

1. В отношении любого дела, находящегося на рассмотрении какой-либо из Палат или Большой Палаты, каждая Высокая Договаривающаяся сторона, гражданин которой является заявителем, вправе представлять письменные замечания и принимать участие в слушаниях.

2. В интересах надлежащего отправления правосудия Председатель Суда может пригласить любую Высокую Договаривающуюся Сторону, не являющуюся стороной в деле, или любое заинтересованное лицо, не являющееся заявителем, представить письменные замечания или принять участие в слушаниях.

3. В отношении любого дела, находящегося на рассмотрении какой-либо из Палат или Большой Палаты, Комиссар Совета Европы по правам человека вправе представлять письменные замечания и принимать участие в слушаниях.

### **Статья 37. Прекращение производства по делу**

1. Суд может на любой стадии разбирательства принять решение о прекращении производства по делу, если обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что:

(а) заявитель более не намерен добиваться рассмотрения своей жалобы; или

(б) спор был урегулирован; или

(с) по любой другой причине, установленной Судом, если дальнейшее рассмотрение жалобы является неоправданным.

Тем не менее, Суд продолжает рассмотрение жалобы, если этого требует соблюдение прав человека, гарантированных настоящей Конвенцией и Протоколами к ней.

2. Суд может принять решение восстановить жалобу в списке подлежащих рассмотрению дел, если сочтет, что это оправдано обстоятельствами.

### **Статья 38. Порядок рассмотрения дела**

Суд рассматривает дело с участием представителей сторон и, если это необходимо, предпринимает расследование обстоятельств дела, для эффективного проведения которого участвующие в нем Высокие Договаривающиеся Стороны создают все необходимые условия.

### **Статья 39. Мировые соглашения**

1. На любой стадии производства по делу Суд вправе предоставить себя в распоряжение заинтересованных сторон с целью заключения мирового соглашения по делу на основе уважения прав человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней.

2. Процедура, осуществляемая в соответствии с пунктом 1, носит конфиденциальный характер.

3. В случае заключения мирового соглашения Суд исключает дело из своего списка посредством вынесения решения, в котором дается лишь краткое изложение фактов и достигнутого разрешения спора.

4. Это решение направляется Комитету Министров, который осуществляет надзор за выполнением условий мирового соглашения, как они изложены в решении.

### **Статья 40. Открытые судебные заседания и доступ к документам**

1. Если в силу исключительных обстоятельств Суд не примет иного решения, его заседания являются открытыми.

2. Доступ к документам, переданным на хранение в Секретариат, открыт для публики, если Председатель Суда не примет иного решения.

### **Статья 41. Справедливая компенсация**

Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне.

### **Статья 42. Постановления Палат**

Постановления Палат становятся окончательными в соответствии с положениями пункта 2 статьи 44.

### **Статья 43. Передача дела в Большую Палату**

1. В течение трех месяцев с даты вынесения Палатой постановления в исключительных случаях возможно обращение любой из сторон в деле о передаче его на рассмотрение Большой Палаты.

2. Коллегия в составе пяти членов Большой Палаты принимает обращение, если дело поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции или Протоколов к ней, или другой серьезный вопрос общего характера.

3. Если Коллегия принимает обращение, то Большая Палата выносит по делу свое постановление.



#### **Статья 44. Окончательные постановления**

1. Постановление Большой Палаты является окончательным.
2. Постановление любой из Палат становится окончательным, если:
  - (а) стороны не заявляют, что они будут просить о передаче дела в Большую Палату; или
  - (б) по истечении трех месяцев с даты вынесения постановления не поступило обращения о передаче дела в Большую Палату; или
  - (с) Коллегия Большой Палаты отклоняет обращение о передаче дела согласно статье 43.
3. Окончательное постановление подлежит публикации.

#### **Статья 45. Мотивировка постановлений и решений**

1. Постановления, а также решения о приемлемости или неприемлемости жалоб должны быть мотивированными.
2. Если постановление в целом или частично не выражает единогласного мнения судей, то любой судья вправе представить свое особое мнение.

#### **Статья 46. Обязательная сила и исполнение постановлений**

1. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по любому делу, в котором они выступают сторонами.
2. Окончательное постановление Суда направляется Комитету министров, который осуществляет надзор за его исполнением.
3. Если Комитет Министров считает, что надзору за исполнением окончательного постановления препятствует проблема толкования этого постановления, он вправе передать данный вопрос на рассмотрение Суда для вынесения им постановления по вопросу толкования. Решение о передаче вопроса на рассмотрение Суда требует большинства голосов в две трети от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета.
4. Если Комитет Министров считает, что Высокая Договаривающаяся Сторона отказывается подчиниться окончательному постановлению по делу, в котором она выступает стороной, он вправе, после направления официального уведомления этой Стороне, и путем принятия решения большинством голосов в две трети от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета, передать на рассмотрение Суда вопрос, не нарушила ли эта Сторона свое обязательство, установленное в соответствии с пунктом 1.
5. Если Суд устанавливает факт нарушения пункта 1, он передает дело в Комитет Министров для рассмотрения мер, подлежащих принятию. Если Суд не устанавливает факт нарушения пункта 1, он передает дело в Комитет Министров, который закрывает рассмотрение дела.

#### **Статья 47. Консультативные заключения**

1. Суд может по просьбе Комитета министров выносить консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования положений Конвенции и Протоколов к ней.
2. Такие заключения не должны затрагивать ни вопросы, относящиеся к содержанию или объему прав или свобод, определенных в Разделе I Конвенции и Протоколах к ней, ни другие вопросы, которые Суду или Комитету министров, возможно, потребовалось бы затронуть при рассмотрении какого-либо обращения, предусмотренного Конвенцией.
3. Решение Комитета министров запросить консультативное заключение Суда принимается большинством голосов представителей, имеющих право заседать в Комитете.

#### **Статья 48. Компетенция Суда в отношении консультативных заключений**

Вопрос о том, относится ли направленный Комитетом министров запрос о вынесении консультативного заключения к компетенции Суда, как она определена в статье 47, решает Суд.

#### **Статья 49. Мотивировка консультативных заключений**

1. Консультативные заключения Суда должны быть мотивированными.
2. Если консультативное заключение в целом или частично не выражает единогласного мнения судей, то любой судья вправе представить свое особое мнение.
3. Консультативное заключение Суда направляется Комитету министров.

#### **Статья 50. Расходы на содержание Суда**

Расходы, связанные с деятельностью Суда, несет Совет Европы.

#### **Статья 51. Привилегии и иммунитеты Судей**

Судьи при исполнении своих функций пользуются привилегиями и иммунитетами, предусмотренными статьями 40 Устава Совета Европы и в соглашениях, заключенных на ее основе.

### **РАЗДЕЛ III. РАЗЛИЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

#### **Статья 52. Запросы Генерального секретаря**

По получении просьбы от Генерального секретаря Совета Европы каждая Высокая Договаривающаяся Сторона представляет разъяснения относительно того, каким образом ее внутреннее право обеспечивает эффективное применение любого из положений настоящей Конвенции.

#### **Статья 53. Гарантии в отношении признанных прав человека**

Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как ограничение или умаление любого из прав человека и основных свобод, которые могут обеспечиваться законодательством любой Высокой

Договаривающейся Стороны или любым иным соглашением, в котором она участвует.

#### **Статья 54. Полномочия Комитета министров**

Ничто в настоящей Конвенции не умаляет полномочий Комитета министров, которыми он наделен в силу Устава Совета Европы.

#### **Статья 55. Отказ от иных средств урегулирования споров**

Высокие Договаривающиеся Стороны согласны, если иное не установлено особым соглашением, не прибегать к действующим между ними договорам, конвенциям или декларациям при передаче на рассмотрение, путем направления заявления, спора по поводу толкования или применения положений настоящей Конвенции и не использовать иные средства урегулирования спора, чем предусмотренные настоящей Конвенцией.

#### **Статья 56. Территориальная сфера действия**

1. Любое Государство при ратификации или впоследствии может заявить путем уведомления Генерального секретаря Совета Европы о том, что настоящая Конвенция, с учетом пункта 4 настоящей статьи, распространяется на все территории или на любую из них, за внешние сношения которых оно несет ответственность.

2. Действие Конвенции распространяется на территорию или территории, указанные в уведомлении, с тридцатого дня после получения Генеральным секретарем Совета Европы этого уведомления.

3. Положения настоящей Конвенции применяются на упомянутых территориях с надлежащим учетом местных условий.

4. Любое Государство, которое сделало заявление в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, может впоследствии в любое время заявить, применительно к одной или нескольким территориям, указанным в этом заявлении, о признании компетенции Суда принимать жалобы от физических лиц, неправительственных организаций или групп частных лиц, как это предусмотрено статьей 34 Конвенции.

#### **Статья 57. Оговорки**

1. Любое Государство при подписании настоящей Конвенции или при сдаче им на хранение его ратификационной грамоты может сделать оговорку к любому конкретному положению Конвенции в отношении того, что тот или иной закон, действующий в это время на его территории, не соответствует этому положению. В соответствии с настоящей статьей оговорки общего характера не допускаются.

2. Любая оговорка, сделанная в соответствии с настоящей статьей, должна содержать краткое изложение соответствующего закона.

#### **Статья 58. Денонсация**

1. Высокая Договаривающаяся Сторона может денонсировать настоящую Конвенцию только по истечении пяти лет с даты, когда она стала Стороной Конвенции, и по истечении шести месяцев после направления уведомления Генеральному секретарю Совета Европы, который информирует об этом другие Высокие Договаривающиеся Стороны.

2. Денонсация не освобождает соответствующую Высокую Договаривающуюся Сторону от ее обязательств по настоящей Конвенции в отношении любого действия, которое могло явиться нарушением таких обязательств и могло быть совершено ею до даты вступления денонсации в силу.

3. Любая Высокая Договаривающаяся Сторона, которая перестает быть членом Совета Европы, на тех же условиях перестает быть и Стороной настоящей Конвенции.

4. Конвенция может быть денонсирована в соответствии с положениями предыдущих пунктов в отношении любой территории, на которую распространялось ее действие согласно положениям статьи 56.

#### **Статья 59. Подписание и ратификация**

1. Настоящая Конвенция открыта для подписания Государствами – членами Совета Европы. Она подлежит ратификации. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Европейский Союз вправе присоединиться к настоящей Конвенции.

3. Настоящая Конвенция вступает в силу после сдачи на хранение десяти ратификационных грамот.

4. Для тех Государств, которые ратифицируют Конвенцию впоследствии, она вступает в силу с даты сдачи ими на хранение их ратификационных грамот.

5. Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет все Государства – члены Совета Европы о вступлении Конвенции в силу, о Высоких Договаривающихся Сторонах, ратифицировавших ее, и о сдаче ратификационных грамот, которые могут быть получены впоследствии.

Совершено в Риме 4 ноября 1950 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы. Генеральный секретарь направляет заверенные копии всем подписавшим Конвенцию Государствам.

## **МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ**

**Принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией Генеральной Ассамблеи 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 , вступил в силу 23 марта 1976 г., в соответствии со Статьей 49**

Преамбула

Участвующие в настоящем Пакте государства,

принимая во внимание, что в соответствии с принципами, провозглашенными Уставом Организации Объединенных Наций, признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира,

признавая, что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства,

признавая, что, согласно Всеобщей декларации прав человека, идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами,

принимая во внимание, что по Уставу Организации Объединенных Наций государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека,

принимая во внимание, что каждый отдельный человек, имея обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит, должен добиваться поощрения и соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте,

соглашаются о нижеследующих статьях:

### **ЧАСТЬ I**

#### **Статья 1**

1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования.

3. Все участвующие в настоящем Пакте Государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление самоуправляющимися и подопечными территориями, должны, в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций, поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

### **ЧАСТЬ II**

#### **Статья 2**

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

2. Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

3. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется:

(а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

(б) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

(с) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

### **Статья 3**

Участвующие в настоящем Пакте Государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

### **Статья 4**

1. Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте Государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

2. Это положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18.

3. Любое участвующее в настоящем Пакте Государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие Государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление.

### **Статья 5**

1. Ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте.

2. Никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых или существующих в каком-либо участвующем в настоящем Пакте государстве в силу закона, конвенций, правил или обычаев, не допускается под тем предлогом, что в настоящем Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме.

## **ЧАСТЬ III**

### **Статья 6**

1. Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни.

2. В странах, которые не отменили смертной казни, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, который действовал во время совершения преступления и который не противоречит постановлениям настоящего Пакта и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Это наказание может быть осуществлено только во исполнение окончательного приговора, вынесенного компетентным судом.

3. Когда лишение жизни составляет преступление геноцида, следует иметь в виду, что ничто в настоящей статье не дает участвующим в настоящем Пакте государствам права каким бы то ни было путем отступать от любых обязательств, принятых согласно постановлениям Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него.

4. Каждый, кто приговорен к смертной казни, имеет право просить о помиловании или о смягчении приговора. Амнистия, помилование или замена смертного приговора могут быть дарованы во всех случаях.

5. Смертный приговор не выносится за преступления, совершенные лицами моложе восемнадцати лет, и не приводится в исполнение в отношении беременных женщин.

6. Ничто в настоящей статье не может служить основанием для отсрочки или недопущения отмены смертной казни каким-либо участвующим в настоящем Пакте государством.

### **Статья 7**

Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию. В частности, ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам.

### **Статья 8**

1. Никто не должен содержаться в рабстве; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах.

2. Никто не должен содержаться в подневольном состоянии.

3.

(a) Никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду;

(b) в тех странах, где в виде наказания за преступление может назначаться лишение свободы, сопряженное с каторжными работами, пункт 3 а не считается препятствием для выполнения каторжных работ по приговору компетентного суда, назначившего такое наказание;

(c) термином «принудительный или обязательный труд» в настоящем пункте не охватываются:

(i) какая бы то ни была не упоминаемая в подпункте b работа или служба, которую, как правило, должно выполнять лицо, находящееся в заключении на основании законного распоряжения суда, или лицо, условно освобожденное от такого заключения;

(ii) какая бы то ни была служба военного характера, а в тех странах, в которых признается отказ от военной службы по политическим или религиозно-этническим мотивам, какая бы то ни была служба, предусматриваемая законом для лиц, отказывающихся от военной службы по таким мотивам;

(iii) какая бы то ни была служба, обязательная в случаях чрезвычайного положения или бедствия, угрожающих жизни или благополучию населения;

(iv) какая бы то ни была работа или служба, которая входит в обыкновенные гражданские обязанности.

#### **Статья 9**

1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом.

2. Каждому арестованному сообщается при аресте причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявленное ему обвинение.

3. Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от представления гарантий явки на суд, явки на судебное разбирательство в любой другой его стадии и, в случае необходимости, явки для исполнения приговора.

4. Каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно.

5. Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую исковой силой.

#### **Статья 10**

1. Все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности.

2.

(а) Обвиняемые в случаях, когда отсутствуют исключительные обстоятельства, помещаются отдельно от осужденных и им предоставляется отдельный режим, отвечающий их статусу неосужденных лиц;

(б) обвиняемые несовершеннолетние отделяются от совершеннолетних и в кратчайший срок доставляются в суд для вынесения решения.

3. Пенитенциарной системой предусматривается режим для заключенных, существенной целью которого является их исправление и социальное перевоспитание. Несовершеннолетние правонарушители отделяются от совершеннолетних и им предоставляется режим, отвечающий их возрасту и правовому статусу.

#### **Статья 11**

Никто не может быть лишен свободы на том только основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство.

#### **Статья 12**

1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.

3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну.

#### **Статья 13**

Иностранец, законно находящийся на территории какого-либо из участвующих в настоящем Пакте государств, может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и, если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на представление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью или лицом или лицами, специально назначенными компетентной властью, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед этой властью лицом или лицами.

#### **Статья 14**

1. Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому

делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

2. Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону.

3. Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства: (а) быть в срочном порядке и подробно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявляемого ему уголовного обвинения;

(b) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником;

(с) быть судимым без неоправданной задержки;

(d) быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом таком случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника;

(е) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос его свидетелей на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против него;

(f) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке;

(g) не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.

4. В отношении несовершеннолетних процесс должен быть таков, чтобы учитывались их возраст и желательность содействия их перевоспитанию.

5. Каждый, кто осужден за какое-либо преступление, имеет право на то, чтобы его осуждение и приговор были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией согласно закону.

6. Если какое-либо лицо окончательным решением было осуждено за уголовное преступление и если вынесенный ему приговор был впоследствии отменен или ему было даровано помилование на том основании, что какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки, то это лицо, понесшее наказание в результате такого осуждения, получает компенсацию согласно закону, если не будет доказано, что указанное неизвестное обстоятельство не было в свое время обнаружено исключительно или отчасти по его вине.

7. Никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны.

### **Статья 15**

1. Никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением. Равным образом, не может назначаться более тяжкое наказание, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления. Если после совершения преступления законом устанавливается более легкое наказание, действие этого закона распространяется на данного преступника.

2. Ничто в настоящей статье не препятствует преданию суду и наказанию любого лица за любое деяние или упущение, которые в момент совершения являлись уголовным преступлением согласно общим принципам права, признанным международным сообществом.

### **Статья 16**

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

### **Статья 17**

1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.

2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

### **Статья 18**

1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении.

2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору.

3. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц.

4. Участвующие в настоящем Пакте Государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов, обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

#### **Статья 19**

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

(а) для уважения прав и репутации других лиц;

(b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

#### **Статья 20**

1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.

2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

#### **Статья 21**

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

#### **Статья 22**

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

#### **Статья 23**

1. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

2. За мужчинами и женщинами, достигшими брачного возраста, признается право на вступление в брак и право основывать семью.

3. Ни один брак не может быть заключен без свободного и полного согласия вступающих в брак.

4. Участвующие в настоящем Пакте Государства должны принять надлежащие меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении. В случае расторжения брака должна предусматриваться необходимая защита всех детей.

#### **Статья 24**

1. Каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства.

2. Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после его рождения и должен иметь имя.

3. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

#### **Статья 25**

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

(а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

(b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

(c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

## **Статья 26**

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

## **Статья 27**

В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

## **ЧАСТЬ IV**

## **Статья 28**

1. Образуется Комитет по правам человека (именуемый ниже в настоящем Пакте Комитет). Он состоит из восемнадцати членов и выполняет функции, предусматриваемые ниже.

2. В состав Комитета входят лица, являющиеся гражданами участвующих в настоящем Пакте государств и обладающие высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области прав человека, причем принимается во внимание полезность участия нескольких лиц, обладающих юридическим опытом.

3. Члены Комитета избираются и работают в личном качестве.

## **Статья 29**

1. Члены Комитета избираются тайным голосованием из списка лиц, удовлетворяющих требованиям, предусматриваемым в статье 28, и выдвинутых для этой цели участвующими в настоящем Пакте государствами.

2. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство может выдвинуть не более двух лиц. Эти лица должны быть гражданами выдвигающего их государства.

3. Любое лицо имеет право на повторное выдвижение.

## **Статья 30**

1. Первоначальные выборы проводятся не позднее, чем через шесть месяцев со дня вступления в силу настоящего Пакта.

2. По крайней мере за четыре месяца до дня каждых выборов в Комитет, кроме выборов для заполнения вакансий, объявляемых открывшимися в соответствии со статьей 34, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций обращается с письменным приглашением к участвующим в настоящем Пакте государствам представить в течение трех месяцев кандидатуры в члены Комитета.

3. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций составляет в алфавитном порядке список всех выдвинутых таким образом лиц с указанием участвующих в настоящем Пакте государств, которые выдвинули этих лиц, и представляет этот список участвующим в настоящем Пакте государствам не позднее, чем за один месяц до даты проведения каждых выборов.

4. Избрание членов Комитета проводится на заседании участвующих в настоящем Пакте государств, созываемом Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций. На этом заседании, для которого кворумом является присутствие двух третей участвующих в настоящем Пакте государств, избранными в Комитет являются те лица, кандидатуры которых получают наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов присутствующих и голосующих представителей государств-участников.

## **Статья 31**

1. В Комитет не может входить более чем по одному гражданину одного и того же государства.

2. При выборах в Комитет принимается во внимание справедливое географическое распределение членов и представительство различных форм цивилизации и основных юридических систем.

## **Статья 32**

1. Члены Комитета избираются на четырехлетний срок. Они имеют право быть переизбранными при повторном выдвижении их кандидатур. Однако срок полномочий девяти из тех членов, которые избраны на первых выборах, истекает в конце двухлетнего периода; немедленно после первых выборов имена этих девяти членов определяются по жребию председателем заседания, о котором упоминается в пункте 4 статьи 30.

2. По истечении полномочий выборы производятся в соответствии с предшествующими статьями данной части настоящего Пакта.

## **Статья 33**

1. Если по единогласному мнению других членов какой-либо член Комитета прекратил исполнение своих функций по какой-либо причине, кроме временного отсутствия, Председатель Комитета уведомляет Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который объявляет затем место этого члена вакантным.



2. В случае смерти или выхода в отставку какого-либо члена Комитета Председатель немедленно уведомляет Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который объявляет это место вакантным со дня смерти или с того дня, когда выход в отставку становится действительным.

#### **Статья 34**

1. Когда объявляется открывшейся вакансия в соответствии со статьей 33 и если срок полномочий члена, который должен быть заменен, не истекает в течение шести месяцев после объявления этой вакансии, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет каждое участвующее в настоящем Пакте государство, которое может в течение двух месяцев представить в соответствии со статьей 29 кандидатуру для заполнения этой вакансии.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций составляет в алфавитном порядке список выдвинутых таким образом лиц и представляет этот список участвующим в настоящем Пакте государствам. Выборы для заполнения вакансии проводятся затем согласно соответствующим положениям данной части настоящего Пакта.

3. Член Комитета, избранный для занятия вакансии, объявленной в соответствии со статьей 33, занимает должность в течение остающейся части срока полномочий члена, который освободил место в Комитете, согласно положениям указанной статьи.

#### **Статья 35**

Члены Комитета получают утверждаемое Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций вознаграждение из средств Организации Объединенных Наций в порядке и на условиях, устанавливаемых Генеральной Ассамблеей с учетом важности обязанностей Комитета.

#### **Статья 36**

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предоставляет необходимый персонал и материальные средства для эффективного осуществления функций Комитета в соответствии с настоящим Пактом.

#### **Статья 37**

1. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает первое заседание Комитета в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций.

2. После своего первого заседания Комитет собирается в такое время, которое предусмотрено в его правилах процедуры.

3. Комитет обычно собирается в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций или Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве.

#### **Статья 38**

Каждый член Комитета до вступления в исполнение своих обязанностей делает торжественное заявление на открытом заседании Комитета о том, что будет осуществлять свои функции беспристрастно и добросовестно.

#### **Статья 39**

1. Комитет избирает своих должностных лиц на двухгодичный срок. Они могут быть переизбраны.

2. Комитет устанавливает свои собственные правила процедуры, но эти правила должны, в частности, предусматривать, что

(a) двенадцать членов Комитета образуют кворум;

(b) После этого во всех случаях, когда того потребует Комитет.

#### **Статья 40**

1. Участвующие в настоящем Пакте Государства обязуются представлять доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в настоящем Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав: (a) В течение одного года после вступления в силу настоящего Пакта в отношении соответствующих Государств-участников;

(b) После этого во всех случаях, когда того потребует Комитет.

2. Все доклады представляются Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который направляет их в Комитет для рассмотрения. В докладах указываются факторы и затруднения, если таковые имеются, влияющие на проведение в жизнь настоящего Пакта.

3. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций после консультаций с Комитетом может направить заинтересованным специализированным учреждениям экземпляры тех частей докладов, которые могут относиться к сфере их компетенции.

4. Комитет изучает доклады, представляемые участвующими в настоящем Пакте Государствами. Он препровождает Государствам-участникам свои доклады и такие замечания общего порядка, которые он сочтет целесообразными. Комитет может также препровождать Экономическому и Социальному Совету эти замечания вместе с экземплярами докладов, полученных им от участвующих в настоящем Пакте Государств.

5. Участвующие в настоящем Пакте Государства могут представлять Комитету свои соображения по любым замечаниям, которые могут быть сделаны в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи.

#### **Статья 41**

1. В соответствии с настоящей статьей участвующее в настоящем Пакте Государство может в любое время заявить, что оно признает компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения о том, что какое-

либо Государство-участник утверждает, что другое Государство-участник не выполняет своих обязательств по настоящему Пакту. Сообщения, предусматриваемые настоящей статьей, могут приниматься и рассматриваться только в том случае, если они представлены Государством-участником, сделавшим заявление о признании для себя компетенции этого Комитета. Комитет не принимает никаких сообщений, если они касаются Государства-участника, не сделавшего такого заявления. Сообщения, полученные согласно настоящей статье, рассматриваются в соответствии со следующей процедурой:

(а) Если какое-либо участвующее в настоящем Пакте Государство находит, что другое Государство-участник не проводит в жизнь постановлений настоящего Пакта, то оно может письменным сообщением довести этот вопрос до сведения указанного государства-участника. В течение трех месяцев после получения этого сообщения получившее его Государство представляет в письменной форме пославшему такое сообщение Государству объяснение или любое другое заявление с разъяснением по этому вопросу, где должно содержаться, насколько это возможно и целесообразно, указание на внутренние процедуры и меры, которые были приняты, будут приняты или могут быть приняты по данному вопросу.

(b) Если вопрос не решен к удовлетворению обоих заинтересованных Государств-участников в течение шести месяцев после получения получающим Государством первоначального сообщения, любое из этих Государств имеет право передать этот вопрос в Комитет, уведомив об этом Комитет и другое Государство;

(с) Комитет рассматривает переданный ему вопрос только после того, как он удостоверится, что в соответствии с общепризнанными принципами международного права все доступные внутренние средства были испробованы и исчерпаны в данном случае. Это правило не действует в тех случаях, когда применение этих средств неоправданно затягивается;

(d) При рассмотрении сообщений, предусматриваемых настоящей статьей, Комитет проводит закрытые заседания;

(е) С соблюдением постановлений подпункта (с) Комитет оказывает свои добрые услуги заинтересованным Государствам-участникам в целях дружественного разрешения вопроса на основе уважения прав человека и основных свобод, признаваемых в настоящем Пакте;

(f) По любому переданному на его рассмотрение вопросу Комитет может обратиться к заинтересованным Государствам-участникам, упомянутым в подпункте (b), с просьбой представить любую относящуюся к делу информацию;

(g) Заинтересованные Государства-участники, упомянутые в подпункте (b), имеют право быть представленными при рассмотрении в Комитете вопроса и делать представления устно и/или письменно;

(h) Комитет представляет в течение двенадцати месяцев со дня уведомления в соответствии с подпунктом (b) доклад:

(i) Если достигается решение в рамках постановления подпункта (е), то Комитет ограничивается в своем докладе кратким изложением фактов и достигнутого решения;

(ii) Если решение в рамках постановлений подпункта е не достигнуто, то Комитет ограничивается в своем докладе кратким изложением фактов; письменные представления и запись устных представлений, данных заинтересованными Государствами-участниками, прилагаются к докладу.

2. Постановления настоящей статьи вступают в силу, когда десять участвующих в настоящем Пакте Государств сделают заявление в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи. Такие заявления депонируются Государствами-участниками у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который препровождает их копии остальным Государствам-участникам. Заявление может быть в любое время взято обратно уведомлением Генерального секретаря. Такое действие не препятствует рассмотрению любого вопроса, являющегося предметом сообщения, уже переданного в соответствии с настоящей статьей; никакие последующие сообщения любого Государства-участника не принимаются после получения Генеральным секретарем уведомления о взятии заявления обратно, если заинтересованное Государство-участник не сделало нового заявления.

#### **Статья 42**

1. (а) Если какой-либо вопрос, переданный Комитету в соответствии со статьей 41, не разрешен к удовлетворению заинтересованных Государств-участников, Комитет может с предварительного согласия заинтересованных Государств-участников назначить специальную Согласительную комиссию (в дальнейшем именуемую «Комиссия»). Добрые услуги Комиссии предоставляются заинтересованным Государствам-участникам в целях полюбовного разрешения данного вопроса на основе соблюдения положений настоящего Пакта;

(b) Комиссия состоит из пяти лиц, приемлемых для заинтересованных Государств-участников. Если заинтересованные Государства-участники не достигнут в течение трех месяцев согласия относительно всего состава или части состава Комиссии, то те члены Комиссии, о назначении которых не было достигнуто согласия, избираются путем тайного голосования большинством в две трети голосов Комитета из состава его членов.

2. Члены Комиссии выполняют обязанности в своем личном качестве. Они не должны быть гражданами заинтересованных Государств-участников или Государства, не участвующего в настоящем Пакте, или Государства-участника, которое не сделало заявления в соответствии со статьей 41.

3. Комиссия избирает своего Председателя и устанавливает свои собственные правила процедуры.

4. Заседания Комиссии обычно проводятся в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций или в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Однако они могут проводиться в таких других удобных местах, которые могут быть определены Комиссией в консультации с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций и соответствующими Государствами-участниками.

5. Секретариат, предоставляемый в соответствии со статьей 36, также обслуживает комиссию, назначаемые на основании настоящей статьи.

6. Полученная и изученная Комитетом информация предоставляется в распоряжение Комиссии, и Комиссия может обратиться к заинтересованным Государствам-участникам с просьбой представить любую относящуюся к делу информацию.

7. Когда Комиссия полностью рассмотрит вопрос, но во всяком случае не позднее чем через 12 месяцев после того, как ей был передан данный вопрос, она представляет Председателю Комитета доклад для направления его заинтересованным Государствам-участникам:

(a) Если Комиссия не может завершить рассмотрения данного вопроса в пределах двенадцати месяцев, она ограничивает свой доклад кратким изложением состояния рассмотрения ею данного вопроса;

(b) Если достигается полюбовное разрешение данного вопроса на основе соблюдения прав человека, признаваемых в настоящем Пакте, Комиссия ограничивает свой доклад кратким изложением фактов и достигнутого решения;

(c) Если решение, указанное в подпункте (b), не достигается, доклад Комиссии содержит ее заключения по всем вопросам фактического характера, относящимся к спору между заинтересованными Государствами-участниками, и ее соображения о возможностях полюбовного урегулирования этого вопроса. Этот доклад также содержит письменные представления и запись устных представлений, сделанных заинтересованными Государствами-участниками;

(d) Если доклад Комиссии представляется согласно подпункту (c), заинтересованные Государства-участники в течение трех месяцев после получения этого доклада уведомляют Председателя Комитета о том, согласны ли они с содержанием доклада Комиссии.

8. Постановления настоящей статьи не умаляют обязанностей Комитета, предусмотренных в статье 41.

9. Заинтересованные Государства-участники в равной мере несут все расходы членов Комиссии в соответствии со сметой, представляемой Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций.

10. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций имеет право оплачивать расходы членов Комиссии, если необходимо, до их возмещения заинтересованными Государствами-участниками в соответствии с пунктом 9 настоящей статьи.

#### **Статья 43**

Члены Комитета и специальных согласительных комиссий, которые могут быть назначены согласно статье 42, имеют право на льготы, привилегии и иммунитеты экспертов, направляемых Организацией Объединенных Наций в командировки, как это предусмотрено в соответствующих разделах Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций.

#### **Статья 44**

Положения об осуществлении настоящего Пакта применяются без ущерба для процедур в области прав человека, предписываемых учредительными актами и конвенциями Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений или в соответствии с ними, и не препятствуют участвующим в настоящем Пакте Государствам прибегать к другим процедурам разрешения спора на основании действующих между ними общих и специальных международных соглашений.

#### **Статья 45**

Комитет представляет Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций через Экономический и Социальный Совет ежегодный доклад о своей работе.

### **ЧАСТЬ V**

#### **Статья 46**

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как умаление значения постановлений Устава Организации Объединенных Наций и уставов специализированных учреждений, которые определяют соответствующие обязанности различных органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений по тем предметам, к которым относится настоящий Пакт.

#### **Статья 47**

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как ущемление неотъемлемого права всех народов обладать и пользоваться в полной мере и свободно своими естественными богатствами и ресурсами.

### **ЧАСТЬ VI**

#### **Статья 48**

1. Настоящий Пакт открыт для подписания любым государством-членом Организации Объединенных Наций или членом любого из ее специализированных учреждений, любым государством-участником Статута Международного Суда и любым государством, приглашенным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций к участию в настоящем Пакте.

2. Настоящий Пакт подлежит ратификации. Ратификационные грамоты депонируются у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

3. Настоящий Пакт открыт для присоединения любого государства, указанного в пункте 1 настоящей статьи.

4. Присоединение совершается депонированием документа о присоединении у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все подписавшие настоящий Пакт или присоединившиеся к нему государства о депонировании каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

#### **Статья 49**

1. Настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Пакт или присоединится к нему после депонирования тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

#### **Статья 50**

Постановления настоящего Пакта распространяются на все части федеративных Государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий.

#### **Статья 51**

1. Любое участвующее в настоящем Пакте государство может предлагать поправки и представлять их Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает затем любые предложенные поправки участвующим в настоящем Пакте государствам с просьбой сообщить ему, высказываются ли они за созыв конференции государств-участников с целью рассмотрения этих предложений и проведения по ним голосования. Если по крайней мере одна треть государств-участников выскажется за такую конференцию, Генеральный секретарь созывает эту конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций на утверждение.

2. Поправки вступают в силу по утверждении их Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятии их большинством в две трети участвующих в настоящем Пакте государств в соответствии с их конституционными процедурами.

3. Когда поправки вступают в силу, они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участников остаются обязательными постановления настоящего Пакта и любые предшествующие поправки, которые ими приняты.

#### **Статья 52**

1. Независимо от уведомлений, делаемых согласно пункту 5 статьи 48, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все государства, о которых идет речь в пункте 1 той же статьи, о нижеследующем:

(а) подписаниях, ратификациях и присоединениях согласно статье 48;

(б) дате вступления в силу настоящего Пакта согласно статье 49 и дате вступления в силу любых поправок согласно статье 51.

#### **Статья 53**

1. Настоящий Пакт, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого равно аутентичны, подлежит сдаче на хранение в архив Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Пакта всем государствам, указанным в статье 48

## ЕВРОПЕЙСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (ПЕРЕСМОТРЕННАЯ)

Страсбург, 3 мая 1996 года.

### ПРЕАМБУЛА

Подписавшие настоящую Хартию правительства, являющиеся членами Совета Европы, *учитывая*, что целью Совета Европы является достижение еще более тесного единства между его членами в целях защиты и осуществления идеалов и принципов, которые являются их общим наследием, и содействия их экономическому и социальному прогрессу, в частности путем обеспечения и более широкой реализации прав человека и основных свобод,

*учитывая*, что в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанной в Риме 4 ноября 1950 года, и в Протоколе к ней государства — члены Совета Европы договорились обеспечить своему населению гражданские и политические права и свободы, указанные в этих документах,

*учитывая*, что в Европейской социальной хартии, открытой для подписания 18 октября 1961 года в Турине, и в Протоколах к ней государства — члены Совета Европы согласились обеспечить своему населению социальные права, указанные в этих документах, в целях повышения их уровня жизни и социального благополучия,

*напоминая*, что Конференция министров по правам человека, состоявшаяся в Риме 5 ноября 1990 года, подчеркнула необходимость, с одной стороны, сохранить неделимый характер прав человека — гражданских, политических, экономических, социальных и культурных — и, с другой стороны, дать новый импульс Европейской социальной хартии,

*преисполненные решимости*, как было согласовано на Конференции министров в Турине 21 и 22 октября 1991 года, обновить и уточнить основное содержание Европейской социальной хартии, с тем чтобы учесть прежде всего те существенные социальные изменения, которые произошли со времени принятия Хартии,

*признавая* преимущества закрепления в пересмотренной Хартии, которая должна постепенно заменить существующую Европейскую социальную хартию, прав, провозглашенных в тексте первоначальной Хартии, в поправках к ней и в дополнительном Протоколе 1988 года, а также новых прав, *согласились* о нижеследующем:

### ЧАСТЬ I

Стороны признают в качестве цели своей политики, которую они будут осуществлять с помощью всех надлежащих средств как национального, так и международного характера, создание условий, обеспечивающих эффективное осуществление следующих прав и принципов:

1. Каждый человек должен иметь возможность зарабатывать себе на жизнь трудом по свободно избранной специальности.
2. Все трудящиеся имеют право на справедливые условия труда.
3. Все трудящиеся имеют право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены.
4. Все трудящиеся имеют право на справедливое вознаграждение, достаточное для поддержания нормального уровня жизни их самих и их семей.
5. Все трудящиеся и работодатели имеют право на свободное объединение в национальные или международные организации для защиты своих экономических и социальных интересов.
6. Все трудящиеся и работодатели имеют право заключать коллективные договоры.
7. Дети и подростки имеют право на особую защиту от опасности физического и морального ущерба, которой они подвергаются.
8. Работающие женщины в период беременности имеют право на особую защиту их труда.
9. Каждый человек имеет право на надлежащие возможности для профессиональной ориентации в целях оказания ему помощи в выборе профессии, в соответствии с его личными способностями и интересами.
10. Каждый человек имеет право на надлежащие возможности для профессиональной подготовки.
11. Каждый человек имеет право пользоваться любыми средствами, позволяющими ему поддерживать свое здоровье в возможно наилучшем состоянии.
12. Все трудящиеся и их иждивенцы имеют право на социальное обеспечение.
13. Каждый человек, не имеющий достаточных материальных средств, имеет право на социальную и медицинскую помощь.
14. Каждый человек имеет право пользоваться услугами социальных служб.
15. Инвалиды имеют право на независимость, социальную интеграцию и участие в жизни общества.
16. Семья, являющаяся основной ячейкой общества, имеет право на надлежащую социальную, правовую и экономическую защиту для обеспечения ее всестороннего развития.
17. Дети и молодые люди имеют право на надлежащую социальную, правовую и экономическую защиту.

18. Граждане любой из Сторон имеют право заниматься на территории любой другой Стороны любой приносящей доход деятельностью на равных основаниях с гражданами этой Стороны, за исключением ограничений, вызванных вескими экономическими или социальными причинами.

19. Трудящиеся-мигранты, являющиеся гражданами одной из Сторон, а также их семьи имеют право на защиту и помощь на территории любой другой Стороны.

20. Все трудящиеся имеют право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости без дискриминации по признаку пола.

21. Трудящиеся имеют право на получение информации и на то, чтобы с ними консультировались, в рамках предприятий.

22. Трудящиеся имеют право участвовать в определении и в улучшении условий труда и производственной среды на предприятии.

23. Каждый престарелый имеет право на социальную защиту.

24. Все трудящиеся имеют право на защиту в случае прекращения занятости.

25. Все трудящиеся имеют право на защиту их претензий в случае неплатежеспособности их работодателя.

26. Все трудящиеся имеют право на защиту своего достоинства на рабочем месте.

27. Все лица с семейными обязанностями, поступающие или желающие поступить на работу, имеют право сделать это, не подвергаясь дискриминации и по возможности не создавая коллизии между своей работой и семейными обязанностями.

28. Представители трудящихся на предприятиях имеют право на защиту от действий, наносящих им ущерб, и им должны быть предоставлены надлежащие возможности для осуществления их функций.

29. Все трудящиеся имеют право на получение информации и на то, чтобы с ними консультировались в ходе осуществления коллективных сокращений штата.

30. Каждый человек имеет право на защиту от бедности и социального отторжения.

31. Каждый человек имеет право на жилье.

## **ЧАСТЬ II**

Стороны считают для себя имеющими силу, как это предусмотрено в части III, обязательства, изложенные в нижеследующих статьях и пунктах.

### **Статья 1. Право на труд**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на труд Стороны обязуются:

1. Признать одной из своих основных целей и обязанностей достижение и поддержание как можно более высокого и стабильного уровня занятости, имея в виду достижение полной занятости;

2. Обеспечить эффективную защиту права трудящихся зарабатывать себе на жизнь трудом по свободно избранной специальности.

3. Создать или поддерживать для всех трудящихся бесплатные службы по трудоустройству.

4. Обеспечить или содействовать обеспечению соответствующей профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и переподготовки.

### **Статья 2. Право на справедливые условия труда**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на справедливые условия труда Стороны обязуются:

1. Установить разумную продолжительность рабочего дня и рабочей недели и постепенно сокращать продолжительность рабочей недели в той мере, в какой это позволяет рост производительности труда и другие связанные с этим факторы.

2. Установить оплачиваемые праздничные дни.

3. Обеспечить предоставление как минимум четырехнедельного ежегодного оплачиваемого отпуска.

4. Ликвидировать риск, сопряженный с выполнением опасных и вредных работ, а там, где пока невозможно ликвидировать или в достаточной мере смягчить этот риск, обеспечить либо сокращение продолжительности рабочего времени, либо дополнительные оплачиваемые отпуска для тех, кто занят на таких работах.

5. Обеспечить еженедельный период отдыха, который, по мере возможности, должен совпадать с днем недели, признаваемым по традиции или обычаю соответствующей страны или региона днем отдыха.

6. Обеспечить информирование трудящихся в письменной форме как можно быстрее и во всяком случае не позднее чем через два месяца со дня начала их работы по найму о существенных аспектах трудового договора или трудовых отношений.

7. Обеспечить, чтобы трудящиеся, занятые на ночной работе, получали льготы, учитывающие особый характер работы в ночное время.

### **Статья 3. Право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, Стороны обязуются в консультации с организациями предпринимателей и трудящихся:

1. Сформулировать, осуществлять и периодически пересматривать последовательную национальную политику по вопросам охраны и гигиены труда и производственной среды. Первейшей целью этой политики

должно быть улучшение охраны и гигиены труда и предотвращение несчастных случаев и ущерба для здоровья и возникающих или случающихся в процессе работы или связанных с ней рисков, прежде всего путем сокращения до минимума причин риска, присущих производственной среде.

2. Издать правила безопасности и гигиены труда.

3. Принять меры по контролю за применением таких правил.

4. Способствовать прогрессивному развитию служб охраны и гигиены труда для всех трудящихся, прежде всего с консультативными и профилактическими функциями.

#### **Статья 4. Право на справедливое вознаграждение**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на справедливое вознаграждение Стороны обязуются:

1. Признать право трудящихся на вознаграждение, которое позволит обеспечить им и их семьям достойный уровень жизни.

2. Признать право трудящихся на повышенную оплату за сверхурочную работу, за исключением некоторых особых случаев.

3. Признать право трудящихся мужчин и женщин на равную оплату за труд равной ценности.

4. Признать за всеми трудящимися право на получение в разумные сроки заблаговременного уведомления о прекращении их работы по найму.

5. Разрешать вычеты из заработной платы только с соблюдением условий и в объеме, которые предусмотрены национальным законодательством или правилами либо установлены в коллективных договорах или решениях арбитража. Осуществление этих прав обеспечивается посредством свободно заключаемых коллективных договоров либо созданного на основании закона механизма установления заработной платы или других средств, отвечающих национальным условиям.

#### **Статья 5. Право на организацию**

В целях обеспечения или поощрения свободы трудящихся и работодателей в создании местных, национальных или международных организаций для защиты своих экономических и социальных интересов и свободы вступления в эти организации Стороны обязуются обеспечить, чтобы в национальном законодательстве не содержались нормы, ограничивающие эту свободу, и чтобы его нормы не применялись таким образом, что ограничивали бы эту свободу. В какой степени гарантии, предусматриваемые в настоящей статье, относятся к полиции, определяется национальными законами или нормативными актами. Принцип, регулирующий применение этих гарантий в отношении военнослужащих, и степень их применимости в отношении лиц этой категории, также определяются национальными законами или нормативными актами.

#### **Статья 6. Право на заключение коллективных договоров**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на заключение коллективных договоров Стороны обязуются:

1. Содействовать проведению совместных консультаций между трудящимися и работодателями.

2. Содействовать, когда это необходимо и целесообразно, созданию механизмов для проведения добровольных переговоров между работодателями или организациями работодателей, с одной стороны, и организациями трудящихся — с другой, с целью регулирования условий занятости посредством коллективных договоров.

3. Содействовать созданию и использованию надлежащего механизма примирения и добровольного арбитража для урегулирования трудовых споров;  
и признают:

4. Право трудящихся и работодателей на коллективные действия в случаях коллизии интересов, включая право на забастовку, при условии соблюдения обязательств, которые могут вытекать из заключенных ранее коллективных договоров.

#### **Статья 7. Право детей и молодежи на защиту**

В целях обеспечения эффективного осуществления права детей и молодежи на защиту Стороны обязуются:

1. Установить, что минимальный возраст приема на работу составляет 15 лет, за исключением случаев, когда дети заняты на определенном виде легких работах, не наносящих ущерба их здоровью, нравственности или образованию.

2. Установить, что минимальный возраст для приема на работу в отношении определенных видов занятий, которые считаются опасными и вредными для здоровья, составляет 18 лет.

3. Установить, что лица, на которых еще распространяется положение об обязательном обучении, не должны быть заняты на таких работах, которые лишают их возможности получать это обучение в полном объеме.

4. Ограничить продолжительность рабочего дня для лиц в возрасте до 18 лет в соответствии с потребностями их развития и, в частности, с их потребностями в области профессиональной подготовки.

5. Признать за молодыми трудящимися и учениками право на справедливую оплату труда или на другие соответствующие пособия.

6. Установить, чтобы время, затраченное подростками на профессиональную подготовку во время обычного рабочего дня, с согласия работодателя рассматривалось как часть рабочего дня.

7. Установить для работающих лиц в возрасте до 18 лет как минимум четырехнедельный ежегодный оплачиваемый отпуск.

8. Установить, что лица в возрасте до 18 лет не должны быть заняты на ночных работах, за исключением некоторых видов работ, предусмотренных в национальных законах или нормативных актах.

9. Установить, что лица в возрасте до 18 лет, занятые на некоторых видах работ, предусмотренных национальными законами или нормативными актами, должны проходить регулярный медицинский осмотр.

10. Обеспечить специальную защиту от опасности физического и морального ущерба, которой подвергаются дети и молодые люди, и, в частности, от опасности, с которой прямо или косвенно сопряжена их работа.

#### **Статья 8. Право работающих женщин на охрану материнства**

В целях обеспечения эффективного осуществления права работающих женщин на охрану материнства Стороны обязуются:

1. Предоставлять женщинам до- и послеродовой отпуск общей продолжительностью не менее четырнадцати недель либо в виде оплачиваемого отпуска, либо путем выплаты достаточных пособий по социальному обеспечению или из общественных фондов.

2. Считать незаконным, чтобы работодатель уведомлял какую-либо женщину об увольнении в период от момента, когда она уведомила работодателя о своей беременности до окончания ее отпуска по беременности, или уведомлял ее об увольнении в такое время, чтобы в уведомлении срок увольнения пришелся на этот период.

3. Обеспечить, чтобы матери, которые должны ухаживать за своими грудными детьми, имели достаточные для этого перерывы в работе.

4. Регулировать работу в ночное время беременных женщин, женщин, недавно перенесших роды, и женщин, ухаживающих за своими грудными детьми.

5. Запретить любое использование труда беременных женщин, женщин, недавно перенесших роды, и женщин, ухаживающих за своими грудными детьми, на подземных работах в горнодобывающих отраслях и на всех других работах, которые не подходят для них в силу того, что это опасные, вредные для здоровья или тяжелые работы, а также принять должные меры по защите прав таких женщин в отношении занятости.

#### **Статья 9. Право на профессиональную ориентацию**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на профессиональную ориентацию Стороны обязуются предоставлять или поощрять, по мере необходимости, оказание услуг, которые помогут всем лицам, в том числе инвалидам, решать проблемы, связанные с выбором профессии или повышением профессионального уровня с учетом индивидуальных особенностей и ситуации на рынке труда. Эта помощь должна предоставляться бесплатно как молодым людям, включая школьников, так и взрослым.

#### **Статья 10. Право на профессиональную подготовку**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на профессиональную подготовку Стороны обязуются:

1. Предоставлять или способствовать предоставлению, по мере необходимости и в консультации с организациями работодателей и трудящихся, техническую и профессиональную подготовку всем лицам, включая инвалидов, а также предоставлять средства, дающие доступ к высшему техническому и университетскому образованию исключительно на основе критерия личных способностей.

2. Создать или способствовать развитию системы ученичества и иных систем профессиональной подготовки юношей и девушек по различным специальностям по месту работы.

3. Обеспечить или развивать по мере необходимости:

а) достаточные и легкодоступные средства в целях профессиональной подготовки взрослых трудящихся;

б) специальные средства в целях профессиональной переподготовки взрослых трудящихся, вызванные потребностями технического прогресса и новыми тенденциями в области занятости.

4. Принимать специальные меры или способствовать принятию таких мер, в целях переподготовки и включения в производственный процесс длительно безработных;

5. Поощрять максимальное использование имеющихся возможностей за счет таких необходимых мер, как:

а) сокращение или упразднение всякой платы за обучение;

б) предоставление в соответствующих случаях финансовой помощи;

с) включение в нормальные рабочие часы времени, затрачиваемого трудящимися на дополнительную профессиональную подготовку, которую они получают по просьбе своего работодателя в течение работы по найму;

д) обеспечение, посредством необходимого контроля, осуществляемого в консультации с организациями работодателей и трудящихся, эффективной организации ученичества и любой другой системы подготовки молодых трудящихся, и в целом надлежащей защиты молодых трудящихся.



### **Статья 11. Право на охрану здоровья**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на охрану здоровья Стороны обязуются принять, непосредственно или в сотрудничестве с государственными или частными организациями, соответствующие меры, направленные, в частности, на:

1. Устранение, насколько это возможно, причин нездоровья.
2. Предоставление услуг консультационного и просветительского характера, направленных на укрепление здоровья и здорового образа жизни и на развитие чувства личной ответственности за свое здоровье.
3. Предотвращение, насколько это возможно, эпидемических, эндемических и других заболеваний, а также несчастных случаев.

### **Статья 12. Право на социальное обеспечение**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на социальное обеспечение Стороны обязуются:

1. Создать или поддерживать систему социального обеспечения.
2. Поддерживать такую систему социального обеспечения на удовлетворительном уровне, как минимум на уровне, который требуется для ратификации Европейского кодекса социального обеспечения.
3. Добиваться постепенного подъема системы социального обеспечения на более высокий уровень.
4. Принимать меры путем заключения соответствующих двусторонних и многосторонних соглашений или другими средствами и при соблюдении условий, предусмотренных в этих соглашениях, с тем чтобы обеспечить:

а) одинаковый режим для своих граждан и граждан других Сторон в том, что касается прав на социальное обеспечение, включая сохранение преимуществ, предоставленных законодательством о социальном обеспечении, независимо от любого передвижения защищаемого лица между территориями Сторон;

б) предоставление, сохранение и восстановление прав на социальное обеспечение такими средствами, как суммирование периодов страхования или рабочего стажа, осуществляемых в соответствии с законодательством каждой из Сторон.

### **Статья 13. Право на социальную и медицинскую помощь**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на социальную и медицинскую помощь Стороны обязуются:

1. Обеспечить, чтобы любому лицу, которое не имеет достаточных средств к существованию и которое не в состоянии ни добыть их своими собственными усилиями, ни получить их из других источников, в частности, за счет выплат в рамках системы социального обеспечения, предоставлялась соответствующая помощь, а в случае болезни — уход, необходимый в его состоянии.

2. Обеспечить, чтобы лица, пользующиеся подобной помощью, не ущемлялись в этой связи в своих политических и социальных правах.

3. Предусмотреть, чтобы каждый человек через посредство соответствующих государственных или частных служб мог получить такую консультативную и индивидуальную помощь, какие могут потребоваться, чтобы предотвратить, устранить или облегчить материальную нужду лично его и его семьи.

4. Применять положения, указанные в пунктах 1, 2 и 3 настоящей статьи, на тех же условиях, что и к своим гражданам, к гражданам других Сторон, законно находящимся на их территории, в соответствии со своими обязательствами по Европейской конвенции о социальной и медицинской помощи, подписанной в Париже 11 декабря 1953 года.

### **Статья 14. Право на получение услуг со стороны социальных служб**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на социальное обслуживание Стороны обязуются:

1. Содействовать деятельности или созданию служб, которые, используя методы социальной работы, способствовали бы благосостоянию и развитию как отдельных лиц, так и групп в обществе, а также их адаптации к социальной среде.

2. Поощрять участие отдельных лиц, а также добровольных или иных организаций в создании и деятельности таких служб.

### **Статья 15. Право лиц с физическими и умственными недостатками на независимость, социальную интеграцию и на участие в жизни общества**

В целях обеспечения лицам с физическими и умственными недостатками, независимо от их возраста, а также характера и причин указанных недостатков, возможности эффективно осуществлять право на независимость, социальную интеграцию и участие в жизни общества Стороны обязуются, в частности:

1. Принимать необходимые меры для обеспечения лицам с физическими и умственными недостатками необходимой ориентации, образования и профессиональной подготовки в рамках, когда это возможно, соответствующих общих систем, а когда невозможно — через специализированные государственные или частные учреждения.

2. Облегчать лицам с физическими и умственными недостатками доступ к занятости с помощью любых возможных мер, поощряющих предпринимателей к найму и удержанию на работе таких лиц в обычной рабочей среде и, там, где это невозможно в силу их недостатков, к приспособлению условий труда к возможностям таких лиц путем создания предназначенных для них видов занятости в соответствии со степенью их

физических или умственных недостатков. В определенных случаях для осуществления таких мер могут потребоваться специализированные службы трудоустройства и поддержки.

3. Способствовать полной социальной интеграции таких лиц и их участию в жизни общества, в частности путем предоставления им технических средств, позволяющих преодолевать препятствия, которые ограничивают их общение и передвижение, и открывающих им доступ к транспорту, жилью, культурной деятельности и полноценному досугу.

#### **Статья 16. Право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту**

В целях обеспечения необходимых условий для всестороннего развития семьи как основной ячейки общества Стороны обязуются содействовать экономической, правовой и социальной защите семейной жизни, в частности посредством социальных и семейных пособий, налоговых льгот, поощрения строительства жилья, приспособленного к семейным нуждам, помощи молодым семьям и других соответствующих мер.

#### **Статья 17. Право матерей и детей на социальную и экономическую защиту**

В целях обеспечения эффективного осуществления права детей и молодежи воспитываться в обстановке, способствующей полному развитию их личности, а также их физических и умственных способностей, Стороны обязуются, непосредственно или в сотрудничестве с государственными или частными организациями, принимать все надлежащие и необходимые меры для того, чтобы:

1. а) обеспечить, чтобы дети и молодежь, с учетом прав и обязанностей их родителей, получали необходимые для них заботу, помощь, образование и профессиональную подготовку, в частности путем создания или поддержания достаточных и адекватных для этого учреждений и служб;
- б) оберегать детей и молодежь от безнадзорности, насилия и эксплуатации;
- с) обеспечивать защиту и особую помощь со стороны государства детям и молодежи, временно или постоянно лишенным поддержки своих семей.

2. Обеспечивать детям и молодежи бесплатное начальное и среднее образование, а также содействовать стабильной посещаемости в школах.

#### **Статья 18. Право заниматься приносящей доход деятельностью на территории других сторон**

В целях обеспечения эффективного осуществления права заниматься приносящей доход деятельностью на территории любой другой Стороны Стороны обязуются:

1. Применять действующее законодательство в либеральном духе.
2. Упростить существующие формальности и сократить или упразднить гербовые и другие сборы с иностранных рабочих или их работодателей.
3. Смягчить на индивидуальной или коллективной основе законодательство, регулирующее наем иностранных трудящихся; и признают:
4. Право своих граждан выезжать из своей страны, для того чтобы заняться приносящей доход деятельностью на территории других Сторон.

#### **Статья 19. Право трудящихся-мигрантов и их семей на защиту и помощь**

В целях обеспечения эффективного осуществления права трудящихся-мигрантов и их семей на защиту и помощь на территории любой другой Стороны Стороны обязуются:

1. Содействовать созданию или поддержанию деятельности служб, призванных оказывать достаточную и бесплатную помощь таким трудящимся и, в частности, предоставлять в их распоряжение точную информацию и предпринимать все необходимые меры, насколько это соответствует национальному законодательству, против вводящей в заблуждение пропаганды, касающейся эмиграции и иммиграции.
2. Принимать в рамках своей юрисдикции соответствующие меры для облегчения выезда, проезда и приема таких трудящихся и их семей и обеспечивать им во время проезда в рамках своей юрисдикции оказание необходимых санитарных и медицинских услуг, а также хорошие гигиенические условия.
3. Содействовать, когда это представляется целесообразным, сотрудничеству между государственными и частными социальными службами стран эмиграции и иммиграции.
4. Гарантировать законно находящимся на их территории трудящимся-мигрантам, в той мере, в какой эти вопросы регулируются законами или правилами или входят в компетенцию административных властей, режим, не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется их собственным гражданам, в следующих областях:
  - а) оплата и иные условия найма и труда;
  - б) членство в профессиональных союзах и пользование преимуществами по коллективным договорам;
  - с) жилье.
5. Обеспечить законно находящимся на их территории трудящимся-мигрантам режим, не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется их собственным гражданам, в отношении налогов, сборов и отчислений, взимаемых с лиц, работающих по найму.
6. Содействовать в максимально возможной степени воссоединению семей трудящихся-мигрантов, которым разрешено поселиться на их территории.
7. Обеспечить законно находящимся на их территории трудящимся-мигрантам режим, не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется их собственным гражданам, в отношении доступа к судебным инстанциям по вопросам, упомянутым в настоящей статье.

8. Гарантировать законно находящимся на их территории трудящимся-мигрантам, чтобы они не подвергались высылке, кроме случаев, когда они создают угрозу национальной безопасности или наносят ущерб общественному порядку или нравственности.

9. Разрешить трудящимся-мигрантам в пределах, разрешенные законом, переводить любую часть их заработка и сбережений, какую они пожелают.

10. Распространить защиту и помощь, предусмотренных в настоящей статье, на трудящихся-мигрантов, работающих не по найму, в том объеме, в каком эти меры применимы к данной категории трудящихся.

11. Поощрять обучение и оказывать содействие в обучении трудящихся-мигрантов и членов их семей национальному языку принимающего государства или, если таких языков несколько, — одному из них.

12. Поощрять, насколько это практически возможно, обучение и оказывать содействие в обучении детей трудящихся-мигрантов родному языку их родителей.

#### **Статья 20. Право на равные возможности и равное обращение в занятости и выборе рода занятий без дискриминации по признаку пола**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на равные возможности и равное обращение в занятости и в выборе занятий без дискриминации по признаку пола Стороны обязуются признавать это право и принимать надлежащие меры для обеспечения осуществления этого права в следующих областях:

- a) доступ к занятости, защита от увольнения и профессиональная реинтеграция;
- b) профессиональная ориентация, профессиональная подготовка, переподготовка и реабилитация;
- c) условия найма и труда, включая вознаграждение за труд;
- d) профессиональная карьера, включая повышение по работе.

#### **Статья 21. Право на информацию и консультации**

В целях обеспечения эффективного осуществления права трудящихся на получение информации и на то, чтобы с ними консультировались на предприятии, Стороны обязуются принимать или поощрять меры, дающие трудящимся и их представителям в соответствии с национальным законодательством и практикой возможность:

a) регулярно или в нужное время и в понятной форме получать информацию об экономическом и финансовом положении предприятия, при том понимании, что им может быть отказано в сообщении информации, которая может нанести ущерб предприятию или является конфиденциальной; и

b) того, что с ними в надлежащее время будут консультироваться относительно предлагаемых администрацией предприятия решений, которые могут существенно затронуть интересы трудящихся, особенно тех решений, которые могут оказать серьезное влияние на ситуацию с занятостью на предприятии.

#### **Статья 22. Право участвовать в определении и улучшении условий труда и производственной среды**

В целях обеспечения эффективного осуществления права трудящихся на участие в определении и улучшении условий труда и производственной среды на предприятии Стороны обязуются принимать или поощрять меры, дающие трудящимся или их представителям возможность, в соответствии с национальным законодательством и практикой, участвовать:

- a) в определении и улучшении условий труда, организации труда и производственной среды;
- b) в обеспечении охраны и гигиены труда на предприятии;
- c) в организации социального и социально-культурного обслуживания и создании для этого условий на предприятии;
- d) в контроле за соблюдением правил и положений по этим вопросам.

#### **Статья 23. Право лиц пожилого возраста на социальную защиту**

В целях обеспечения эффективного осуществления права пожилых людей на социальную защиту Стороны обязуются принимать или поощрять, непосредственно или в сотрудничестве с государственными и частными организациями, надлежащие меры, направленные, в частности, на то, чтобы:

- дать пожилым людям возможность как можно дольше оставаться полноценными членами общества, путем предоставления:

a) достаточных средств, позволяющих им вести достойную жизнь и играть активную роль в государственной, общественной и культурной жизни;

b) информации об имеющихся услугах и льготах для пожилых людей и о возможностях для последних пользоваться этими услугами;

— дать пожилым людям возможность свободно выбирать свой образ жизни и вести независимое существование в привычной для них обстановке, пока они желают и могут делать это, путем:

a) предоставления им жилья, соответствующего их потребностям и состоянию здоровья, или оказания помощи в переоборудовании их жилья в соответствии с их нуждами;

b) заботы об их здоровье, медицинском и иного обслуживания в соответствии с их состоянием;

— гарантировать поддержку пожилым людям, живущим в заведениях для престарелых, при уважении неприкосновенности их частной жизни, а также их участие в принятии решений, касающихся условий жизни в заведениях для престарелых.

#### **Статья 24. Право на защиту при окончании найма**

В целях обеспечения эффективного осуществления права трудящихся на защиту в случае окончания найма Стороны обязуются признавать:

- а) право всех трудящихся не быть уволенными без уважительных причин, связанных с их служебными возможностями или поведением или с производственными потребностями предприятия, учреждения или организации;
- б) право трудящихся, уволенных без уважительных причин, на адекватную компенсацию и иные надлежащие пособия.

Для этого Стороны обязуются обеспечить трудящемуся, который считает, что его увольнение было необоснованным, право апелляции к беспристрастному органу.

#### **Статья 25. Право трудящихся на защиту их законных претензий**

в случае неплатежеспособности работодателя

В целях обеспечения эффективного осуществления права трудящихся на защиту их законных претензий в случае неплатежеспособности работодателя Стороны обязуются обеспечивать, чтобы претензии трудящихся, вытекающие из трудовых договоров или трудовых отношений, гарантировались соответствующим гарантийным институтом либо любой другой действенной формой защиты.

#### **Статья 26. Право работника на защиту своего достоинства по месту работы**

В целях обеспечения эффективного осуществления реализации права всех трудящихся на защиту достоинства по месту работы Стороны обязуются, в консультации с организациями предпринимателей и трудящихся:

1. Содействовать разъяснительной работе и информированию по вопросам сексуальных домогательств на рабочем месте или в связи с работой и их предотвращению и принимать все необходимые меры для защиты трудящихся от такого поведения.
2. Содействовать разъяснительной работе и информированию в отношении издевательских, явно враждебных и оскорбительных действий против отдельных трудящихся на рабочем месте или в связи с работой и их предотвращению и принимать необходимые меры для защиты трудящихся от такого поведения.

#### **Статья 27. Право трудящихся с семейными обязанностями на равные возможности и равное обращение**

В целях обеспечения осуществления права на равенство возможностей и на равное обращение трудящихся — мужчин и женщин — с семейными обязанностями, а также трудящихся с семейными обязанностями, с одной стороны, и всех остальных трудящихся — с другой, Стороны обязуются:

1. Принять соответствующие меры, с тем чтобы:
  - а) предоставлять трудящимся с семейными обязанностями возможность поступить на работу и сохранять работу, а также возобновлять работу после перерыва, вызванного семейными обязанностями, включая меры в области профессиональной ориентации и профессиональной подготовки;
  - б) учитывать их потребности в отношении условий труда и социального обеспечения;
  - с) развивать государственные и частные социальные службы, в том числе детские сады и другие детские учреждения, или способствовать их развитию.
2. Обеспечивать возможность любому из родителей получать после отпуска по беременности и родам отпуск по уходу за ребенком, продолжительность и условия которого должны определяться национальным законодательством, коллективными договорами или практикой.
3. Обеспечивать, чтобы семенные обязанности как таковые не служили уважительной причиной для прекращения найма.

#### **Статья 28. Право представителей трудящихся на защиту и льготы на предприятиях**

В целях обеспечения эффективного осуществления права представителей трудящихся осуществлять свои функции Стороны обязуются добиться, чтобы на предприятиях представители трудящихся:

- а) пользовались эффективной защитой от действий, направленных против них, включая увольнение на основании их статуса или деятельности в качестве представителей трудящихся на данном предприятии;
- б) получали надлежащие средства и возможности, позволяющие им оперативно и действенно выполнять свои функции с учетом системы трудовых отношений в конкретной стране, а также потребностей, размера и возможностей предприятия.

#### **Статья 29. Право трудящихся на информацию и консультации с ними при коллективных увольнениях по сокращению штата**

В целях обеспечения эффективного осуществления права трудящихся на то, чтобы их информировали и с ними консультировались в случаях коллективных увольнений по сокращению штатов Стороны обязуются обеспечить, чтобы работодатели заблаговременно информировали представителей трудящихся о предстоящих коллективных увольнениях такого рода и консультировались с ними относительно путей и средств, позволяющих ограничить масштабы и смягчить последствия таких увольнений, например, путем использования параллельно с увольнениями социальных мер, направленных, в частности, на содействие новому трудоустройству или переподготовке увольняемых трудящихся.

### **Статья 30. Право на защиту от нищеты и социального отторжения**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на защиту от нищеты и социального отторжения Стороны обязуются:

а) принять меры, в рамках единого и скоординированного подхода, для облегчения лицам, живущим в условиях социального отторжения или нищеты, или же на грани таких условий, а также их семьям доступа, в частности, к занятости, жилью, профессиональной подготовке, образованию, культуре, а также к социальной и медицинской помощи;

б) пересматривать эти меры, с тем чтобы в случае необходимости адаптировать их к меняющимся условиям.

### **Статья 31. Право на жилье**

В целях обеспечения эффективного осуществления права на жилье Стороны обязуются принимать меры, с тем чтобы:

1. Содействовать доступу к жилью, отвечающему должным требованиям.

2. Предотвратить бездомность и сокращать ее масштабы с целью ее постепенной ликвидации.

3. Сделать цену на жилье доступной для людей, не имеющих достаточных средств.

## **ЧАСТЬ III**

### **Статья А. Обязательства**

1. С учетом положений статьи В, ниже, каждая из Сторон обязуется:

а) рассматривать часть I настоящей Хартии как декларацию целей, к достижению которых она будет стремиться всеми надлежащими средствами в соответствии с вводным пунктом вышеназванной части;

б) считать имеющими для себя обязательную силу по меньшей мере шесть из девяти нижеследующих статей части II настоящей Хартии: статьи 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 и 20;

с) считать имеющими для себя обязательную силу такое дополнительное число статей или имеющих цифровое обозначение пунктов части II настоящей Хартии, которые она изберет, при условии, что общее число обязательных для нее статей и имеющих цифровое обозначение пунктов должно составлять не менее шестнадцати статей или шестидесяти трех имеющих цифровое обозначение пунктов.

2. Статьи или пункты, избранные в соответствии с подпунктами б) и с) пункта 1 настоящей статьи, сообщаются Генеральному секретарю Совета Европы во время сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении.

3. Каждая из Сторон может впоследствии заявить путем уведомления Генерального секретаря, что она считает имеющими для себя обязательную силу любые иные статьи или любые иные имеющие цифровое обозначение пункты части II Хартии, которые она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Такие принятые впоследствии обязательства рассматриваются как неотъемлемая составная часть ратификации, принятия или одобрения и приобретают такую же силу начиная с первого дня месяца, следующего после даты уведомления.

4. Каждая из Сторон располагает системой трудовой инспекции, соответствующей ее национальным условиям.

### **Статья В. Связи с Европейской социальной хартией и Дополнительным протоколом 1988 года**

1. Ни одна из Сторон Европейской социальной хартии или Дополнительного протокола от 5 мая 1988 года не может ратифицировать, принять или одобрить настоящую Хартию, если она не считает для себя имеющими обязательную силу по крайней мере положения, соответствующие положениям Европейской социальной хартии, а там, где это необходимо, — Дополнительного протокола к ней.

2. Принятие обязательств в соответствии с любым положением настоящей Хартии означает, что с момента вступления в силу этих обязательств для соответствующей Стороны в отношении этой Стороны перестают действовать соответствующие обязательства Европейской социальной хартии, а там, где это необходимо, Дополнительного протокола к ней 1988 года в случае, если эта Сторона считает для себя имеющим обязательную силу первый из этих документов или оба эти документа.

## **ЧАСТЬ IV**

### **Статья С. Контроль за осуществлением обязательств, содержащихся в настоящей Хартии**

Осуществление правовых обязательств, содержащихся в настоящей Хартии, подлежит такому же контролю, что и Европейская социальная хартия.

## **ЧАСТЬ V**

### **Статья D. Коллективные жалобы**

1. Положения Дополнительного протокола к Европейской социальной хартии, предусматривающего систему подачи коллективных жалоб, применяются и к обязательствам, установленным в настоящей Хартии для государств, ратифицировавших указанный Протокол.

2. Любое государство, которое не считает имеющим для себя обязательную силу Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, предусматривающий систему подачи коллективных жалоб, может при сдаче на хранение своей ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении настоящей Хартии объявить путем уведомления на имя Генерального секретаря Совета Европы о том, что оно принимает порядок контроля за соблюдением им обязательств по Хартии в соответствии с процедурой, предусмотренной в указанном Протоколе.

#### **Статья Е. Запрет дискриминации**

Осуществление прав, изложенных в настоящей Хартии, обеспечивается без дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, здоровья, принадлежности к какому-либо национальному меньшинству, рождения или иным признакам статуса.

#### **Статья F. Отступление от выполнения обязательств в случае войны или национальной угрозы**

1. В случае войны или иной национальной угрозы для жизни нации любая Сторона может принять меры в отступление от выполнения своих обязательств по настоящей Хартии в объеме, строго необходимом в связи со сложившимся положением, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву.

2. Любая Сторона, воспользовавшаяся этим правом на отступление от выполнения взятых на себя обязательств, в разумные сроки исчерпывающим образом информирует Генерального секретаря Совета Европы о принятых мерах и причинах их принятия. Она также должна информировать Генерального секретаря, когда такие меры прекращают свое действие и возобновляется в полном объеме выполнение принятых ею положений Хартии.

#### **Статья G. Ограничения**

1. Изложенные в части I права и принципы, когда они эффективно претворяются в жизнь, и их практическое осуществление, как это предусмотрено в части II, не могут подвергаться никаким иным ограничениям, кроме указанных в частях I и II, за исключением ограничений, установленных законом и необходимых в демократическом обществе для защиты прав и свобод других лиц или защиты государственных интересов, национальной безопасности, здоровья населения или общественной нравственности.

2. Ограничения, допускаемые по настоящей Хартии в отношении изложенных в ней прав и обязанностей, не подлежат применению в иных целях, кроме тех, для которых они предусмотрены.

#### **Статья H. Отношения между Хартией и внутренним правом или международными соглашениями**

Положения настоящей Хартии не должны применяться в ущерб положениям внутреннего права, любых двусторонних или многосторонних договоров, конвенций или соглашений, которые уже вступили в силу или могут вступить в силу и которые будут более благоприятны для лиц, находящихся под ее защитой.

#### **Статья I. Выполнение взятых на себя обязательств**

1. Без ущерба для способов выполнения обязательств, предусмотренных в данных статьях, соответствующие положения статей 1-31 части II настоящей Хартии выполняются с помощью:

- a) законов и нормативных актов;
- b) соглашений между предпринимателями и организациями предпринимателей и организациями трудящихся;
- c) того или иного сочетания указанных двух способов;
- d) иными подходящими способами.

2. Соблюдение обязательств, вытекающих из положений пунктов 1, 2, 3, 4, 5 и 7 статьи 2, пунктов 4, 6 и 7 статьи 7, пунктов 1, 2, 3 и 5 статьи 10 и статей 21 и 22 части II настоящей Хартии, считается эффективным только в том случае, если эти положения применяются в соответствии с пунктом 1 данной статьи к абсолютному большинству трудящихся, к которым относятся эти положения.

#### **Статья J. Поправки**

1. Любые поправки к частям I и II настоящей Хартии с целью расширения прав, гарантированных настоящей Хартией, а также любые поправки к частям III-IV, предложенные какой-либо из Сторон или Правительственным комитетом, направляются Генеральному секретарю Совета Европы, а последний направляет их Сторонам настоящей Хартии.

2. Любая поправка, предложенная согласно положениям предшествующего пункта, подлежит рассмотрению Правительственного комитета, который направляет принятый им текст на одобрение Комитета министров после консультаций с Парламентской Ассамблеей. После одобрения текста Комитетом министров он направляется Сторонам для принятия.

3. Любая поправка к части I и части II настоящей Хартии вступает в силу в отношении тех Сторон, которые приняли данную поправку, в первый день месяца, следующего после истечения месячного периода после даты, на которую эти Стороны сообщают Генеральному секретарю о том, что они принимают ее.

В отношении любой Стороны, которая принимает поправку позднее, она вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения месячного периода после даты, на которую эта Сторона сообщит Генеральному секретарю о принятии ею данной поправки.

4. Любые поправки к частям III-VI настоящей Хартии вступают в силу в первый день месяца, следующего после истечения месячного периода после даты, на которую все Стороны сообщают Генеральному секретарю о том, что они приняли данную поправку.

## **ЧАСТЬ VI**

### **Статья К. Подписание, ратификация и вступление в силу**

1. Настоящая Хартия открыта для подписания государствами — членами Совета Европы. Она подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты или документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения месячного периода после даты, на которую три государства — члена Совета Европы выразят согласие с тем, что в соответствии с предыдущим пунктом они считают настоящую Хартию имеющей для них обязательную силу.

3. Для любого государства-члена, которое впоследствии выразит согласие с тем, что настоящая Хартия имеет для него обязательную силу, Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения месячного периода после даты сдачи им на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении.

### **Статья Л. Территориальное применение**

1. Настоящая Хартия применяется к территории метрополии каждой из Сторон. Каждое правительство, подписавшее Хартию, может при подписании или сдаче на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении направить на имя Генерального секретаря Совета Европы заявление с указанием территории, которую в этих целях следует рассматривать в качестве территории метрополии.

2. Любая из Сторон может при подписании или сдаче на хранение своей ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении настоящей Хартии или в любое время после этого направить на имя Генерального секретаря Совета Европы заявление о том, что действие Хартии полностью или в ее части распространяется на те территории или территории вне метрополии, указанные в данном заявлении, которые она представляет в международных отношениях или за которые она несет международную ответственность. В заявлении указываются статьи и пункты части II Хартии, которые Сторона принимает как имеющие обязательную силу в отношении территорий, перечисленных в заявлении.

3. Действие Хартии распространяется на территорию или территории, указанные в вышеупомянутом заявлении, начиная с первого дня месяца, следующего после истечения месячного периода после даты получения Генеральным секретарем уведомления о таком заявлении.

4. Любая Сторона может впоследствии путем уведомления на имя Генерального секретаря Совета Европы заявить о том, что в отношении одной или более территорий, на которые в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи было распространено действие Хартии, она принимает в качестве имеющих обязательную силу любую статью или пункт, имеющий цифровое обозначение, которые она еще не приняла в отношении данной территории или территорий. Такие взятые на себя впоследствии обязательства рассматриваются в качестве составной части первоначального заявления в отношении данной территории и действуют в том же объеме начиная с первого дня месяца, следующего после истечения месячного периода после даты получения Генеральным секретарем такого уведомления.

### **Статья М. Денонсация**

1. Любая Сторона может денонсировать настоящую Хартию только по истечении пяти лет с даты вступления ее в силу для данной Стороны или по истечении любого последующего двухгодичного периода и в любом случае направив за шесть месяцев предварительное уведомление Генеральному секретарю Совета Европы, который соответственно информирует об этом другие Стороны.

2. Любая Сторона может в соответствии с положениями предыдущего пункта денонсировать любые принятые ею статью или пункт части II Хартии при условии, что число статей или пунктов, которые являются обязательными для такой Стороны, ни в какой момент не составляли менее шестнадцати в первом случае и менее шестидесяти трех — во втором и что в это число статей или пунктов по-прежнему входят выбранные Стороной статьи, относящиеся к числу тех, которые специально упомянуты в подпункте b) пункта 1 статьи А.

3. Любая Сторона может денонсировать настоящую Хартию или любую из статей или пунктов части II Хартии на условиях, указанных в пункте 1 настоящей статьи, в отношении любой территории, на которую действие Хартии распространяется в силу заявления, сделанного в соответствии с пунктом 2 статьи Л.

Учебное издание

***ШЕМЯКОВ Александр Дмитриевич***  
***КАЧАН Светлана Михайловна***

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ  
В ГОСУДАРСТВЕННОМ  
И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ**

Подписано в печать 08.11.2019. Формат А5/14,8х20,0. Бумага офсетная  
Печать офсетная. Объем 13,13 п.л. Тираж 100 экз. Заказ № 2801  
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы  
при Главе Донецкой Народной Республики»  
83015, г. Донецк-15, ул. Челюскинцев, 163а

---



