

## СИСТЕМА СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ В МИРОВОЙ ПРАКТИКЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ<sup>1</sup>

Мировой опыт развития общественного контроля позволяет выявить различные формы его осуществления. Причём обращает на себя внимание тот факт, что в отличие от России общественные формы контроля развивались наряду с государственными как система сдержек и противовесов. В нашей стране развитие общественного (народного) контроля прерывалось, были попытки декларировать в качестве такой формы работу органов местного самоуправления, была создана Общественная палата, но при укреплении вертикали власти их эффективность практически сводится к нулю. Неудивительно, что как альтернативный вариант управляемой Общественной палате РФ в Алтайском крае в 2010 г. была создана Независимая Общественная палата.

Развитие общественной составляющей контроля в зарубежных странах породило разнообразие его форм. Это обращения граждан к власти (индивидуальные и коллективные), публичные слушания, участие в управлении общественными делами через органы местного самоуправления, журналистские расследования, научные исследования, публичные обсуждения законопроектов, суды присяжных и др. Они способствуют формированию прозрачности в деятельности органов власти и предотвращают застой в их развитии, повышая компетентность и социальную ответственность. Несмотря на то, что всё это пытаются создать и у нас, более эффективными действия власти не становятся, а индекс социального оптимизма падает. Публичные обсуждения законов побуждают вносить лишь незначительные поправки без изменения основных пунктов (как в законе «О полиции»). Журналистские расследования заканчиваются порой гибелью журналистов. С другой стороны отсутствуют предпосылки к созданию свободной прессы, а в регионах на сегодняшний момент о наличии свободы слова говорить не приходится в условиях номенклатуры (назначение губернаторов сверху). То же происходит и с органами местного самоуправления. Научные исследования могут преследоваться в судебном порядке, что само по себе является нонсенсом. От судов присяжных порой вынуждены отказываться, ввиду их низкой эффективности. Однако зарубежный опыт представляется весьма интересным и поучительным для России, поскольку согласно Конституции наша страна – это социальное государство, в котором декларируется множество прав и свобод. Создание эффективной системы гражданского контроля – это, по сути, единственный путь к созданию эффективного государства.

Э. Росс впервые предложил классифицировать механизмы социального контроля на внутренний (или этический) и внешний (или политический). Если для первого важны цели группы, то для второго – институционализированный набор средств (образовательных, правовых, воспитательных и др.) [11, р. 90]. Двойственность интегрирующей силы, принуждающей индивида и правительство уважать общественное согласие, ускользает от внимания, воздействие на индивида отныне называется «социальным контролем», воздействие на правительство расширяется и обозначается «общественным мнением» и в качестве интеллектуальной конструкции, о которой сейчас идёт речь, принимает нормативный характер. Однако связь обоих воздействий, по мнению Э. Ноэль-Нойман в настоящее время разрушена [3, с. 142].

---

<sup>1</sup> Доклад на Международной научно-практической конференции "Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях", 2 ноября 2012 г., г. Тюмень

Концепция социального контроля Э. Росса была результатом его попыток столкнуть лицом к лицу и объяснить экстенсивное, пространное социальное изменение, которое захлестнуло западные рыночные общества в конце XIX-го столетия. Объединение политических, экономических и демографических линий развития – а именно, рост городов, индустриализация и всеобщее избирательное право, в течение периода с 1880-х по 1930-е годы – всё это стало причиной появления государства всеобщего благосостояния, потребовавшее цивилизованного разрешения возникающих конфликтов в сфере управления и контроля. В Швеции, например, для целей контроля за деятельностью исполнительной власти и юстиции избираются специальные прокураторы сроком на четыре года. Контрольная функция прокураторов осуществляется путём ревизий, рассмотрений жалоб граждан на действия администрации. В Норвегии, Дании выбирают специальных комиссаров, которые действуют от имени парламента и осуществляют контроль за исполнением законов. Контроль за использованием средств государственного бюджета в Великобритании исполняет специальное ведомство контролёра и главного аудитора, причём смещены они могут быть только на основании резолюции обеих палат парламента. Для выявления случаев неэффективного управления с 1967 г. функционирует ведомство парламентского комиссионера, который обязан рассматривать жалобы граждан на деятельность центральных органов власти. Результаты проверок по этому поводу должны докладываться парламента. Следует отметить, что, несмотря на длительный период институционализации государственного контроля во многих странах, его действие смещается во внепарламентские контрольные инстанции (административная юстиция, институт омбудсменов и др.). Однако обращает на себя внимание тот факт, что с 1809 г. в Швеции уже существовал институт уполномоченных. В то время возникла потребность создания независимого от королевской власти института, которые бы осуществляли наблюдение за соблюдением законов. Например, в 1810 г. появился институт парламентских уполномоченных по делам юстиции. Если человек считал, что с ним обошёлся несправедливо какой-либо государственный служащий, или орган власти, он мог обратиться с жалобой к уполномоченному по делам юстиции. Парадоксально, но такой факт имел место в условиях монархии, что представляется проблематичным в условиях России того времени. В настоящее время существуют уполномоченные по защите прав детей, потребителей, по делам печати и др. В начале XIX-го века в Швеции впервые возник институт омбудсмана как уполномоченного на защиту прав отдельного гражданина. В 1953 г. подобный институт в ходе конституционной реформы был учреждён в Дании. С целью контроля гражданской администрации с 1962 г. подобная должность омбудсмана появляется в Норвегии, а с 1967 г. под названием Парламентского уполномоченного по делам администрации – в Великобритании.

С 1995 г. в Швеции получает широкое распространение социальный аудит. Двумя важнейшими требованиями к нему выступают: опора на солидные научные исследования и эмпирическую базу, а также доступность результатов социального аудита широкой общественности. В исследовательские коллективы должны входить юристы, политологи, социологи, экономисты. Причём шведская организация «Центр экономических и политических исследований» (SNS) может приглашать для объективности учёных из других стран: Норвегии, Финляндии, Дании и др.[1, с. 37-38] Через научные фонды осуществляется финансирование таких исследований. В целом опыт стран Западной Европы показывает, что роль прямого общественного контроля граждан выполняют публичные обсуждения проектов законов. Например, в Конституции Швейцарии есть норма, указывающая на тот факт, что народная инициатива может быть осуществлена на национальном уровне. Народный проект выносится на голосование кантонов и граждан Швейцарии, а Союзное собрание может рекомендовать или отклонить выдвинутую инициативу, но при этом аргументированно и выдвинув свой проект [4, с. 563-564].

В США и Канаде идея введения омбудсмана на федеральном уровне не получила поддержки и осталась на уровне штатов. Но если у нас в России существует государственная и муниципальная служба, то в Америке – это общественная администрация (public administration). В США наибольшее распространение получил суд присяжных. Для этой страны такой вид контроля явился основным за деятельностью судебной власти и правоохранительных органов. Он формирует правосознание, ощущение соучастия в управлении и способствует установлению доверия между обществом и властью. В. Шмидт в своём аналитическом обзоре рассматривает гражданский контроль как социальную практику, получившую своё развитие к 40-м годам XX-го века в США. Он был направлен на 1) отслеживание исполнения законов, 2) законодательной практики или 3) политической деятельности [5] и должен был стать средством уравнивания негативного влияния политики на государственную службу; формирования сообщества; удерживания баланса коллективных и индивидуальных прав. В осуществлении гражданского контроля должны были участвовать непрофессионалы, и основная задача гражданского контроля – повышение эффективности функционирования публичной политики. Следовательно, сущность гражданского контроля заключается в том, чтобы сформировать предрасположенность граждан реагировать на действия власти.

Граждане демократических обществ в то же время считают излишним думать о некоторых проблемах, которые и так решает власть, что составляет определённое противоречие. Отсюда становится актуальным вопрос о создании необходимых институциональных предпосылок формирования гражданского контроля. Если власть не выполняет требований граждан, то здесь будет актуальна техника противодействия. Если преобладает мнение (и складывается реальная ситуация), что власть в силу своей специфики никогда не сможет выполнять функции на таком уровне, который бы устроил всех граждан, тогда необходимо формировать партнёрские отношения. Деятельность гражданского контроля на Западе часто основывается на нормах, ценностях и стандартах. Уместным в контексте данной статьи рассмотреть социальные практики контроля, сложившиеся в отношении полиции в Соединённых Штатах Америки (США).

Концепция гражданского наблюдения впервые была предложена в США в 1935 г. в отношении деятельности полиции. Американский союз гражданских свобод (ACLU) и Международная ассоциация гражданского контроля правоохранительных органов (IACOLE) утверждали, что взаимодействие граждан и полиции должно строиться на партнёрских отношениях, предполагающих равенство, открытость, ответственность и доверие. Если граждане не имеют представления о деятельности полицейских, имеются факты злоупотреблений с их стороны, отделы полиции сопротивляются осуществлению гражданского наблюдения – всё это ведёт к увеличению подозрений и снижению авторитета правоохранителей. Снижение доверия, в свою очередь, формирует неуважение, правовой нигилизм, и даже протестные действия особенно со стороны молодых людей. Гражданское наблюдение существует в четырёх видах (моделях или классах).

1) Citizen Review Board (Гражданский наблюдательный совет). Совет полностью состоит из граждан без привлечения сотрудников правоохранительных органов. Согласно этой модели, производится аналитическая работа по разбору жалоб граждан с момента её поступления и до вынесения рекомендаций. Считается самой независимой моделью организации гражданского контроля.

2) Police Review/Citizen Oversight (полицейский обзор/гражданское наблюдение). Считается менее независимым, чем первая модель, так как предварительное расследование жалоб производится полицейскими. Жалобы рассматриваются и расследуются, рекомендации для дисциплинарных или политических мер даются сотрудниками правоохранительных органов под надзором за каждым случаем гражданским лицом или советом граждан.

3) Police Review/Citizen-Police Appeal Board (полицейский обзор/ гражданско-полицейский апелляционный совет). Жалобы рассматриваются в полиции службой внутреннего расследования. Подавшие жалобу, не удовлетворённые результатами расследований, могут подать апелляцию на расследование совету, состоящему из граждан и чиновников, приведённых к присяге.

4) Independent Citizen Auditor (независимый гражданский аудитор). Независимый гражданский аудитор или аудиторская фирма контролирует процесс рассмотрения жалоб со стороны граждан правоохранительными органами на предмет законности и даёт необходимые рекомендации. Согласно этой модели процесс обработки жалоб полностью находится в руках полиции. Однако аудитор или группа аудиторов имеет доступ к этому процессу и рассматривает его на предмет эффективности и точности выводов, путём рекомендаций по улучшению процесса при необходимости. Аудитор рассматривает решение по жалобе и связывается с заявителем для оценки удовлетворённости результатом [9].

Первая модель предполагает постоянное участие граждан в осуществлении наблюдения. Вторая и третья предусматривают их участие, когда уже имеется первоначальное решение полиции. В четвёртой модели весь процесс проходит под патронажем полиции, осуществляется наблюдение только за законностью и процессом рассмотрения жалобы и по необходимости даются рекомендации. В ходе принятия решения о необходимости таких наблюдательных структур предполагается изучение последствий создания для администрации муниципалитета, гражданского общества (и сообщества в целом), полицейского управления (чиновников), персонала полиции, профсоюзов. Также ставится ряд вопросов, касающихся финансирования таких структур и соотнесение их с возможными результатами деятельности. Гражданский контроль должен выполнять ряд функций, например: укрепление доверия к правоохранительным органам; соблюдение этических норм их функционирования; контроль за нарушениями со стороны полицейских; оценка адекватности жалоб со стороны граждан; соблюдение принципов законности, справедливости и гуманизма. Обращается внимание и на процедуру отбора членов наблюдательных советов. Они, как правило, знакомы с практикой работы правоохранительных органов, однако должны быть независимыми от конкретных отделов или подразделений и не работать в полиции.

Первая модель гражданского наблюдательного совета реализована в г. Беркли, штат Калифорния. Он состоит из девяти человек, назначенных городским советом, и не зависит от Департамента полиции. Ни один из этих сотрудников не может быть должностным лицом, работающим в г. Беркли. Комиссия по наблюдению полиции (Berkeley Police Review Commission (PRC)) после независимого расследования делает выводы об оправданности действий в определённой ситуации, достаточности доказательств.

Вторая модель действует в Портленде, штат Орегон. Полиция ревизионного Следственного комитета (The Police Internal Investigations Auditing Committee (ПИАС)) состоит из членов городского совета. Рассматривают жалобы в закрытом режиме, проводят выборочные проверки о закономерности применения силы со стороны полицейских. Независимых расследований не осуществляет, все решения принимаются начальником полиции единолично.

Третья модель существует в Лос-Анжелесе, штат Калифорния. Комиссия по делам полиции (The Police Commission) в настоящий момент является элементом гражданского надзора со стороны Департамента полиции, но не рассматривает жалобы. Это, скорее, Управление генерального инспектора, который осуществляет надзор за собственными расследованиями деятельности полиции.

Четвёртая модель имеется в Сан-Хосе, штат Калифорния. Независимый аудитор (Independent Auditor) принимает жалобы от населения, но не занимается их расследованием. Это прерогатива Департамента полиции. Он может присутствовать на

допросе на стадии расследования жалобы, но не может вносить свои предложения и подвергать что-то сомнению. Его советы носят рекомендательный характер и необязательны к исполнению. Он также не может обжаловать решение по делу [см. 9].

Ведомство по расследованию жалоб на полицию в г. Сан-Франциско было создано согласно Хартии города и Общему Приказу по полицейскому управлению. Штатными сотрудниками этого учреждения являются гражданские лица, никогда не работавшие полицейскими в Сан-Франциско. Ведомство действует в качестве независимой структуры от полицейского управления и напрямую подотчётно Полицейской комиссии, которая также является гражданским учреждением. Принимаются жалобы, связанные с невнимательным отношением, ненадлежащим выполнением своих обязанностей, необоснованным задержанием, неправомерным применением силы и в случае необходимости рассматриваются анонимные жалобы. Жалобы направляются в случае подтверждения их обоснованности начальнику управления полиции, заносятся в личное дело полицейского. Если за полицейским числятся другие наказания или характер обвинения требует более серьёзного наказания, то начальник может направить жалобу в Полицейскую комиссию, которая проведёт официальное административное слушание и вынесет решение о наказании. Интересен тот факт, что в случае несогласия начальника управления полиции направить жалобу в Полицейскую комиссию, директор ведомства по расследованию жалоб может принять решение о её передаче самостоятельно. Если жалоба урегулируется путём медиации, то в личное дело она не заносится [8].

Ведомство, также как и другие структуры по рассмотрению жалоб публикует ежегодные отчёты о своей деятельности. Так в 2010 г. от общего количества жалоб (854) 35% из них поступило от граждан на незаконные действия полицейских, 27% выразили недоверие к надлежащему выполнению ими своих обязанностей, невыполнение обязанностей – 23%, необоснованное применение силы – 10%, грубость и неуважение – 4% [10].

В Гражданский наблюдательный совет жалоб г. Нью-Йорка (CCRB) входит 13 членов, пять из которых назначаются Советом города Нью-Йорк (по одному от каждого округа). Трёх определяет комиссар полиции, и пять – мэр города. Однако окончательно утверждает все кандидатуры мэр города. Люди, отбираемые в этот совет, не должны занимать другие государственные или иные должности. Они назначаются сроком на три года и получают вознаграждение посуточно. Профессиональный состав различен: туда входят учёные, юристы различных профилей, священники, врачи. Интересен тот факт, что участники Совета являются представителями различных этнических групп. Само агентство не зависит ни от мэра, ни от полиции, несмотря на назначение, и расследует жалобы граждан на необоснованное применение силы со стороны полицейских, грубость и применение ненормативной лексики, на злоупотребление властью. Исследования проводятся беспристрастно в отделе, который полностью состоит из гражданских сотрудников. После подачи жалобы на офицера полиции, на него заводится дело, которое носит накопительный характер. Резюме рассматриваемых дел размещается в Интернете на сайте организации.

После подтверждения обоснованности жалобы Гражданский наблюдательный совет направляет дело в отделение полиции. Полицейский Департамент дисциплины (Police Department Discipline) ведёт учёт таких жалоб и отслеживает статистику.

CCRB была создана в 1993 году как агентство, независимое от полиции. В 2008 году в 57% из 7405 жалоб, поданных в CCRB, содержится одно или несколько утверждений, что офицеры неоправданно применяли силу, обвинения в злоупотреблении властью составляют 52%, грубость - 15% и оскорбительные выражения - 3%. Недостатком, по мнению автора монографии, является очень длительный срок рассмотрения жалобы – до девяти с половиной месяцев. Чуть менее продолжителен этот процесс в Беркли – до 8 месяцев. В США существует некоммерческая организация NACOLE – Национальная

ассоциация Гражданский надзор правоохранительных органов, которая объединяет людей и организации, работающих в направлении совершенствования надзора за офицерами полиции [7]. В целом в США имеется около 90 гражданских надзорных органов, существующих в различной форме. Несмотря на кажущуюся декларативность некоторых структур, они помогают сформировать общественное доверие. По словам шерифа Сан-Франциско М. Hennessey, находящегося в этой должности более 30 лет, чтобы не появилось «уличное правосудие», необходимо в целях общественной безопасности формировать общественное доверие [6].

В итоге на основе изучения отечественного и зарубежного опыта создания институтов гражданского контроля автор статьи предлагает на уровне государственного управления создать Гражданский наблюдательный совет (ГНС) как концептуальную модель гражданского контроля. Основной целью его создания является повышение эффективности деятельности государственных органов всех уровней за счёт общественного контроля за качеством работы государственных структур и отдельных чиновников. Объектом контроля выступают государственные структуры, непосредственно взаимодействующие с гражданами; правоохранительные органы; депутатский корпус.

Основными задачами в деятельности ГНС будут выступать:

1. Организация доступа населения к информации, имеющей общественно значимый характер.
2. Формирование критериев оценки эффективности деятельности государственных структур.
3. Мониторинг социально-политической ситуации на региональном и государственном уровнях.
4. Выявление коррупционеров и коррупциогенных факторов, а также разработка мероприятий по их нейтрализации.
5. Участие в отборе и назначении руководителей на ключевые государственные посты.
6. Защита интересов рядовых граждан, чьи права были нарушены вследствие неисполнения прямых обязанностей государственными чиновниками.
7. Внесение предложений и рекомендаций в деятельность подразделений региональных органов управления.
8. Представление интересов населения органам государственной власти.
9. Обеспечение самозащиты от профессионально-нравственной деформации ГНС.

Принципиально структура гражданского наблюдательного совета в России отличается включением дополнительных механизмов для самоконтроля создаваемой структуры. Проверку планируется проводить на двух уровнях: внутренний аудит – оценка эффективности количественного и качественного состава подразделений и внутренний мониторинг – анализ деятельности исследовательских групп, контроль за качеством эмпирического и аналитического материала. Прозрачность деятельности является одним из ключевых требований к организации и функционированию данного структурного образования [2, с. 197-198].

#### Литература

1. Антюшина Н.М. Шведская модель: из прошлого в будущее. Доклады Института Европы. №213. - М., 2008.
2. Грошева И.А. Социальный контроль в архитектонике институционального пространства [Текст]: монография. Тюмень: ГАОУ ВПО ТО «Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права» («ТГАМЭУП»), 2011.

3. Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания: Пер. с нем./Общ. ред. и предисл. Мансурова Н.С. - М.: Прогресс-Академия, Весь Мир, 1996.
4. Союзная конституция Швейцарской конфедерации / Конституции государств Европы: В 3 т. Т.3. Под общей ред. Л.А. Окунькова. М. 2001.
5. Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике //URL: <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051> (Дата обращения: 27.11.2011 г.)
6. Hennessey M. Secure Communities destroys public trust// URL: <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/c/a/2011/05/01/INB81J8OCL.DTL> (Дата обращения: 28.10. 2011 г.)
7. National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement // URL: <http://www.nacole.org/> (Дата обращения: 28.10. 2011 г.)
8. Office of Citizen Complaints // URL: <http://www.sfgov3.org/ftp/uploadedfiles/occ/russian.pdf> (Дата обращения: 26.09. 2011 г.)
9. Police Accountability and Citizen Review // URL: <http://www.theiacp.org/PoliceService...3/Default.aspx> (Дата обращения: 28.10. 2011 г.)
10. The Office of Citizen Complaints. 2010 Annual report // URL: <http://www.sfgov3.org/Modules/ShowDocument.aspx?documentid=501>(Дата обращения 26.09. 2011 г.)
11. Ross E.A. Social Control. A Survey of the Foundations Order [Text] - Cleveland - London, 1969.

**ЗАЯВКА**  
на участие в конференции  
**«Совершенствование деятельности правоохранительных органов по  
борьбе с преступностью в современных условиях»**  
2-3 ноября 2012, Тюменская государственная академия мировой  
экономики, управления и права (г. Тюмень)

ФИО автора (полностью)	Грошева Ирина Александровна
Форма участия (очная/заочная)	очная
Тема выступления	Система сдержек и противовесов в мировой практике осуществления общественного контроля
место работы (ВУЗ, без сокращения)	Государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования Тюменской области, Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права
ученая степень	к.с.н.
ученое звание	доцент
должность, кафедра (без сокращения)	зав. кафедрой философии, истории и социологии
полный адрес вуза (организации)	625051, г.Тюмень, ул. 30 лет Победы, д.102, Тюменская государственная академия мировой экономики управления и права
контактные e-mail и телефон	<a href="mailto:grosh@nextmail.ru">grosh@nextmail.ru</a> 89129280655
Участие	Очное
В случае очного участия форма выступления:	Доклад на секции