

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
С ПОЛИТИЧЕСКИМИ ИНСТИТУТАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

А. А. Левин

**INTERACTION OF NON-GOVERNMENTAL HUMAN RIGHTS ORGANIZATIONS WITH POLITICAL
INSTITUTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

A. A. Levin

В статье рассматривается проблема взаимодействия неправительственных правозащитных организаций с политическими институтами Российской Федерации, представленными государственными органами власти, институтом Уполномоченного по правам человека, органами внутренних дел, Европейским судом по правам человека, а также средствами массовой информации. Проанализирована роль неправительственных правозащитных организаций как важнейшего канала коммуникации власти и гражданского общества в России.

The paper considers the problem of interaction of non-governmental human rights organizations with political institutions of the Russian Federation, represented by the state authorities, the Ombudsman Institute, the bodies of Internal Affairs, the European Court for Human Rights, and the mass media. The author analyzes the role of non-governmental human rights organizations as the main channel of communication between the authorities and civil society in Russia.

Ключевые слова: правозащитные неправительственные организации, права человека, государственные органы власти, институт Уполномоченного по правам человека, Европейский суд по правам человека, средства массовой информации, Российская Федерация.

Keywords: human rights non-governmental organizations, human rights, public authorities, Institute of the Commissioner for Human Rights, European Court for Human Rights, mass media, Russian Federation.

Процесс дальнейшей демократизации российского государства в значительной степени определяется ролью и местом институтов гражданского общества, одним из которых выступают неправительственные правозащитные организации. В государствах Европы и в США неправительственные правозащитные организации занимают важное место в структуре политической системы – являются звеном, обеспечивающим взаимодействие государства и его граждан в области защиты прав человека, а также выступают в качестве элемента, способствующего повышению уровня политической активности граждан. Отметим также, что в российской и зарубежной политической науке под неправительственными правозащитными организациями (НПО) принято понимать «добровольные, самостоятельные, самоуправляемые некоммерческие формирования неполитического характера национального, регионального и международного уровней, не учрежденные государственным органом, а образовавшиеся в результате свободного волеизъявления и по инициативе индивидуумов, объединившихся на основе общности интересов для совместной деятельности во имя защиты общепризнанных гражданских, экономических, социальных и культурных прав» [1, с. 45].

В Российской Федерации, как нам представляется, дальнейшее развитие неправительственных и общественных организаций следует связывать с формированием механизмов конструктивного взаимодействия неправительственных организаций и политических институтов при непосредственном участии средств массовой информации в деле формирования положительного имиджа правозащитников в нашей стране. В этой связи практически значимым представляется изучение опыта формирова-

ния и функционирования на современном этапе каналов взаимодействия правозащитных неправительственных организаций и различных политических институтов.

Неправительственные правозащитные организации и государственные органы власти

Все многообразие контактов государственных структур и неправительственных организаций в российской Федерации можно подразделить на неформальные связи и официальные контакты.

Перевод деловых отношений на неформальный уровень достаточно типичен. Эта форма взаимоотношений является наиболее распространенной во взаимовыручке неправительственных и государственных организаций. Она позволяет органам власти, которые по каким-либо основаниям не желают афишировать партнерство с неправительственным сектором, осуществлять социальные программы с наименьшими издержками через некоммерческие организации.

Сотрудничество неправительственных организаций с различными социальными отделами местной администрации через специальные коллегиальные структуры, имеющие самые разные названия (губернское собрание, общественная палата и т. п.), является наиболее распространенной формой среди официальных контактов. Нередко чиновники разного уровня сотрудничают с неправительственным сектором рассматривают только лишь с позиции прямого выделения бюджетных средств под благовидным предлогом. При этом все неправительственные объединения расцениваются только как потенциальные просители. И действительно, вопросы финансирования, как правило, обсуждаются чаще всего.

Для того чтобы гражданское участие и общественная поддержка неправительственного сектора не прекращались даже в трудные финансовые времена, требуется большая работа самих неправительственных организаций и прежде всего специалистов по привлечению ресурсов. В своей деятельности правозащитные организации прибегают к использованию фандрайзинга. Фандрайзинг – калька с английского – буквально означает «увеличение фондов, ресурсов». Помимо членских взносов, пожертвований через интернет, пожертвований от частных и юридических лиц, зарубежных доноров, правозащитные организации получают финансовую поддержку и от государства. Опыт функционирования неправительственных организаций во всем мире показывает: в различных странах роль тех или иных источников его финансирования значительно различается. Тем не менее и в развитых европейских странах, и США присуще активное участие государства в вопросах финансовой поддержки некоммерческих организаций. Доля государственных ассигнований в структуре их доходов колеблется от 30 % до 68 %, причем в Германии и во Франции, как правило, это вообще основной источник средств существования неправительственного сектора. В России же участие государства в финансовом обеспечении неправительственных организаций значительно скромнее. Российским правозащитным НПО предстоит немало сделать для того, чтобы как государство, так и общественность пришли к признанию полезности этих организаций.

Следует принимать во внимание тот факт, что чисто этический момент также присутствует во взаимоотношениях НПО и государства. Правозащитные организации довольно часто конфликтуют с властью, фиксируя внимание общественности на нерешенных проблемах и неправомерных поступках чиновников. Органы региональной администрации, со своей стороны, никогда не откажутся от попыток минимизировать критику или свести ее к нулю и сделать общественные организации более лояльными и управляемыми. Ну а самым верным способом поставить под контроль какую-либо организацию – это финансово заинтересовать. Из-за этого государственное финансирование для «идейных» общественных организаций становится практически недоступным, поскольку неизбежно влечет за собой потерю независимости, а значит, губит репутацию и распугивает клиентуру. Многие неправительственные организации стремятся к партнерству с государственными органами (заинтересованные в финансировании своей деятельности), но до сих пор редко рассматриваются властями в качестве таковых.

Однако, несмотря на все это, взаимодействие неправительственных правозащитных организаций с государственными органами власти просто необходимо для сотрудничества в области разработки различных социальных программ, с одной стороны, чтобы довести до институтов властей наиболее острые проблемы в области защиты прав человека, с другой стороны, чтобы совместно найти решение этих проблем [5].

По нашему мнению, для активизации сотрудничества неправительственных правозащитных организаций и государственных институтов необходимо развивать следующие направления:

- взаимодействие в сфере кадровой политики;
- совместная экспертиза и исследования;
- информационное обеспечение.

Взаимодействие неправительственных правозащитных организаций и института Уполномоченного по правам человека РФ и субъектов РФ

На практике реализуется несколько возможных вариантов такого сотрудничества, реализация которых зависит от готовности и желания обеих сторон к взаимодействию.

1. *Прием жалоб и обращений от жителей по поводу нарушения их прав.* На этой стадии возможно взаимодействие в виде взаимных рекомендаций обратиться в общественную или государственную правозащитную организацию в зависимости от характера жалобы и в соответствии с пониманием возможностей этих организаций. Как правило, общественные правозащитники могут направлять граждан к Уполномоченному, но возможны и обратные ситуации, когда большую пользу конкретному человеку могут принести именно общественники. Важно при этом, конечно, чтобы не возникали ситуации, когда работа общественной правозащитной организации с обратившимися гражданами будет сводиться к переадресовке их в аппарат Уполномоченного.

Особый случай – организация выездного приема Уполномоченного по правам человека в районах области или края, к которому готовятся заранее. Здесь правозащитные организации могут быть очень полезны, так как они хорошо знают местную специфику и могут проинформировать Уполномоченного о проблемах, связанных с нарушением прав человека. С другой стороны, некоторые конкретные проблемы местных жителей могут быть разрешены прямо в процессе приема, если его вместе с Уполномоченным ведет один из заместителей главы районной администрации.

2. *Расследование случаев нарушения прав человека и проведение плановых посещений мест ограничения свободы.* Само рассмотрение (расследование) конкретных случаев нарушения прав человека, как правило, проводится профессиональными сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека. Однако в работе Уполномоченного видное место занимают так называемые «плановые проверки» соблюдения прав человека в закрытых учреждениях, колониях, психоневрологических клиниках, больницах и т. д., то есть в условиях ограничения свободы. В подобные заведения многие уполномоченные приезжают в сопровождении не только сотрудников своих аппаратов, но и правозащитников-общественников, которые, образно говоря, выполняют функцию «легкой кавалерии», замечая и выявляя многие конкретные проблемы.

Общественные правозащитные организации могут принимать участие и в специальных комиссиях по расследованию, которые создаются региональ-

ными парламентами по итогам выступлений там Уполномоченных с информацией об особо значимых фактах нарушений прав человека, требующих специального расследования.

3. *Совершенствование нормативной основы защиты прав человека (работа с региональными законами, Уставами и Конституциями).* Прежде всего, отметим, что далеко не все Уполномоченные занимаются нормотворческой работой, а также экспертизой законопроектов – для этого часто просто не хватает времени: поток жалоб велик, а количество квалифицированных юристов, способных к подобной деятельности, очень ограничено. В большинстве случаев нормотворческая деятельность сконцентрирована на совершенствовании самого закона «Об Уполномоченном по правам человека» в соответствующем регионе. Вместе с тем в ряде регионов Уполномоченные обладают правом законодательной инициативы и активно им пользуются. Таким правом обладают Уполномоченные по правам человека в Республиках Дагестан, Ингушетия и Татарстан, Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской Республиках, Пермском крае, Самарской и Смоленской областях, г. Санкт-Петербург и в ряде других регионов. Наибольшая активность в этом направлении наблюдалась в Республике Татарстан, особенно в период работы первого Уполномоченного Р. Г. Вагизова, когда были разработаны и внесены на рассмотрение парламента 22 проекта законов, большинство из которых действует сегодня.

В законотворческой деятельности Уполномоченные опираются также на представителей академического сообщества – преподавателей университетов и сотрудников институтов, здесь вполне возможно и сотрудничество с квалифицированными экспертами из некоммерческих организаций, в том числе и правозащитных.

4. *Развитие правового просвещения, гражданского образования и образования в области прав человека.* Это направление деятельности Уполномоченных по правам человека прописано в большинстве региональных законов об институте Уполномоченного. На наш взгляд, данное направление является наиболее плодотворным и перспективным направлением сотрудничества, так как именно общественные правозащитные организации уже давно и во многих случаях успешно действуют в области гражданского образования на основе приоритета прав человека. Соответственно, у них накоплен достаточно большой опыт, в том числе и опыт методической работы. С другой стороны, во многих случаях им не хватает административной поддержки, а иногда, особенно в периоды обострения «боязни цветных революций», и защиты. И именно такую поддержку, а иногда и защиту (в ряде случаев, но не всегда) может обеспечить Уполномоченный по правам человека.

Подчеркнем, что и сам Уполномоченный реально заинтересован в тесном сотрудничестве с общественниками в этом направлении, так как он обладает в большинстве случаев очень небольшим аппаратом, менее десяти человек, и выделять специ-

ального сотрудника для этого направления он, как правило, не может. В то же время уже вскоре после начала своей работы Уполномоченный видит необходимость серьезных усилий в этом направлении, поэтому помощь общественных активистов ему очень полезна. Наиболее успешной деятельностью по гражданскому образованию и обучению правам человека оказывается, если вместе с Уполномоченным по правам человека и общественными организациями в ней участвуют и государственные и муниципальные учреждения: библиотеки, школы, университеты.

5. *Подготовка и презентация Ежегодных и Специальных докладов.* При подготовке Ежегодных и Специальных докладов правозащитники могут быть важными источниками информации для этих докладов, а также компетентной аудиторией при их публичном обсуждении. В случае Ежегодных докладов о ситуации с правами человека в соответствующем регионе многие Уполномоченные используют доклады правозащитников и их материалы в качестве источников для характеристики ситуации с соблюдением прав человека. Вместе с тем возможна и обратная ситуация, когда Уполномоченный помогает правозащитной организации получить официальную информацию, важную для подготовки Правозащитного доклада.

Тесное общение с общественными правозащитниками может подсказать Уполномоченному и тематику его Специальных докладов, посвященных наиболее актуальным проблемам соблюдения прав человека в соответствующем регионе.

Еще одной важной площадкой для сотрудничества Уполномоченного по правам человека и общественных правозащитников может явиться презентация подготовленного Ежегодного или Специального доклада перед его официальным представлением руководству региона и региональной ассамблее. Такое публичное обсуждение позволяет внести некоторые поправки в доклад, а с другой стороны, существенно расширяет заинтересованную аудиторию, создавая публичное пространство для распространения доклада среди гражданских структур и экспертного сообщества [3, с. 177].

Неправительственные правозащитные организации и органы внутренних дел

Законодательство позволяет общественным объединениям представлять права и интересы своих членов и участников, других граждан как в судебном порядке, так и иным способом. Например, по заявлению общественных объединений могут быть возбуждены гражданские дела (ст. 4 ГПК РФ).

В соответствии со ст. 4 Закона «Об обжаловании в суд действий, нарушающих права и свободы граждан» общественные объединения по просьбе граждан могут подать в суд жалобу на неправомерные действия, решения государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, граждан, на нарушения его прав и свобод.

Сегодня можно констатировать, что российскими неправительственными правозащитными организациями накоплен немалый опыт в содействии

защите прав отдельных граждан в судах. Так, Московским отделением института «Открытое общество» реализуется программа «От жалобы к иску», которая содействует распространению среди населения новой формы защиты прав – индивидуального судебного иска.

Необходимо также отметить, что неправительственные правозащитные организации оказывают определенное влияние на органы внутренних дел путем:

- 1) общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел;
- 2) повышения правовой культуры и обучения правам человека сотрудников органов внутренних дел;
- 3) формирования положительного общественного мнения и повышения авторитета органов внутренних дел.

Таким образом, в настоящее время существует ряд перспективных направлений взаимодействия органов внутренних дел и неправительственных правозащитных организаций по обеспечению реализации прав граждан на свободу совести и свободу вероисповедания (их отдельных аспектов) [1, с. 46].

Неправительственные правозащитные организации и Европейский Суд по правам человека

За последние годы российские правозащитные организации приобрели значительный опыт работы с механизмом Европейского суда по правам человека. Оценивать этот опыт можно с разных точек зрения. С одной стороны «на счету» правозащитников сотни выигранных дел. С другой стороны, вынесение Европейским судом по правам человека негативного решения в отношении России не приводит к немедленному улучшению ситуации с правами человека в стране. Это вызывает разочарование у гражданских активистов.

Разочарование усиливается еще и потому, что срок рассмотрения дел в Страсбурге с каждым годом увеличивается из-за возросшего числа обращений. Одновременно меняется и отношение к Европейскому суду внутри нашей страны. Обращение в Страсбург и негативное решение перестало быть сенсацией для российских чиновников. Все это снижает эффективность Европейского суда как механизма пресечения конкретных нарушений.

Все вышесказанное, однако, не означает, что правозащитники должны отказаться от работы с Европейским судом по правам человека. Однако имеет смысл тщательно проанализировать имеющийся опыт и, возможно, пересмотреть подходы к использованию этого механизма.

Говоря о сильных сторонах механизма Европейского суда по правам человека, в первую очередь, нужно отметить, что решения этого органа носят обязательный характер, и государство не может их просто проигнорировать.

Обязательность решений Европейского суда вытекает из Конвенции о защите прав человека и основных свобод. При ратификации Конвенции Россия юридически закрепила свою обязанность подчиняться этим решениям. Признание обязательности решений Европейского суда на первый взгляд может показаться простой декларацией. Однако оно имеет достаточ-

но большое практическое значение, что подтверждается проведенными исследованиями. Отношение наших органов власти к решениям Европейского суда существенно отличается от отношения к решениям других международных органов по защите прав человека, например – органов ООН. Последние нередко игнорируются под тем предлогом, что носят лишь рекомендательный характер. Отмахнуться от решений Европейского суда чиновники и судьи не могут – хотя бы формально, но они должны отреагировать на них.

Кроме того, существует внешняя по отношению к государству система контроля за исполнением решений Европейского суда по правам человека. Отслеживанием и оценкой ситуации с исполнением конкретных решений занимается Комитет министров Совета Европы, который объединяет представителей исполнительных властей всех стран, состоящих в этой международной организации. Комитет министров запрашивает у государств информацию о мерах, принимаемых для исполнения вынесенных в их отношении решений Европейского суда. На основании этих данных, а также информации, получаемой из других источников, например, от правозащитных организаций, Комитет министров дает оценку процессу исполнения конкретных решений Суда [4, с. 213].

Неправительственные правозащитные организации и средства массовой информации

Правозащитная организация начинает существовать в тот момент, когда становится известной. Все, что было до того – всего лишь подготовка необходимых условий для функционирования организаций. Массовая поддержка, влияние, получение средств, участие волонтеров, успех в достижении целей правозащитных организаций во многом зависят от интенсивности взаимодействий правозащитников и средств массовой информации.

На наш взгляд, регулярное взаимодействие правозащитных организаций с представителями региональных средств массовой информации (СМИ) способно помочь правозащитникам в достижении поставленных целей и задач в деле защиты прав человека, большей эффективности их работы в деле устранения нарушений прав человека, повысить авторитет правозащитных организаций в регионе и непосредственно среди самих общественных организаций.

Значение работы со СМИ для нынешних правозащитников огромно. И как и прежде, без тесных контактов с представителями СМИ их работа не будет иметь необходимого общественного резонанса.

Часто правозащитные организации имеют собственные средства массовой информации: информационные бюллетени, газеты, информационные сайты; выпускают книги и брошюры на актуальные правозащитные темы. Конечно, распространение таких информационных материалов важно. Но не стоит забывать о недостаточно больших тиражах изданий правозащитных организаций и об отсутствии нужной рекламы, необходимых для «раскрутки» периодического издания или сайта правозащитной организации [2, с. 22].

Работа правозащитных организаций со средствами массовой информации ведется по следующим направлениям:

- информационное вещание; донесение до широкой публики о тех или иных правонарушениях;
- образовательные программы в области защиты прав человека;
- привлечение сторонников идей правозащитной организации и поиск доноров;
- поиск клиентов;
- сбор информации, мониторинг СМИ;
- координация деятельности правозащитных организаций и установление контактов;
- поиск поддержки в лице СМИ.

Безусловно, проблемной стороной взаимодействия правозащитных организаций и СМИ может являться то, что далеко не всякая организация преследует благородные цели в работе с журналистами. Некоторые организации «пиарят» себя для приобретения наибольшей популярности, для привлечения спонсоров и извлечения прибыли. Поэтому некоторые правозащитные организации (и правозащитники) стремятся «засветиться» в делах, наиболее освещаемых в СМИ, забывая об общественных проблемах. Тем не менее взаимодействие правозащитных организаций и СМИ просто необходимо, потому как именно СМИ выступают в качестве самого массового информационного источника.

Итак, в условиях неэффективной работы судебной ветви власти как независимого и справедливого института любого современного цивилизованного государства многократно возрастает роль неправительственных правозащитных организаций в России. Именно их активная деятельность способна путем правового просвещения, информирования гражданского общества стимулировать процесс осознания и необходимости защиты своих гражданских, политических, экономических и других прав, тем самым стимулируя институты федеральной и региональной

власти на формирование полноценной судебной власти.

Однако помимо существующих проблем с финансированием своей деятельности правозащитные организации все чаще сталкиваются с все возрастающим давлением со стороны власти и силовых органов. В этой связи до тех пор, пока будет иметь место противостояние власти и гражданского общества в лице правозащитных организаций, ни о каком построении развитого демократического гражданского общества в России говорить, к сожалению, не приходится.

Сегодняшний российский истеблишмент должен осознать, что неправительственные правозащитные организации – это не только важный канал коммуникации власти и гражданского общества, но и крайне полезный и эффективный инструмент модернизации нашей правовой системы в целом, без которой Россия будет не способна улучшить или хотя бы сохранить свои позиции в XXI веке.

Как бы эффективно ни работали правозащитные организации, их собственных усилий недостаточно, чтобы улучшить ситуацию в стране, это возможно только при активном участии населения. К тому же зачастую многие проблемы в области правозащиты данные организации не в состоянии решить самостоятельно из-за нехватки ресурсов или полномочий. Поэтому многие общественные организации вступают в диалог с различными политическими институтами современного российского общества – государственными органами власти, институтом Уполномоченного по правам человека, органами внутренних дел и т. д. В этой связи для выстраивания эффективной модели взаимодействия правозащитных организаций и политических институтов необходим постоянный характер сотрудничества (подкрепленный, в том числе, на законодательном уровне), а также взаимный интерес. До тех пор пока этого не будет, правозащитные организации остаются не в состоянии в полной мере заниматься защитой интересов граждан в современной России.

Литература

1. Головин, А. Ю. К вопросу о деятельности неправительственных правозащитных организаций по обеспечению культурных прав граждан и их взаимодействию с органами внутренних дел / А. Ю. Головин, А. Н. Морозова // Известия Тульского государственного университета. – Вып. 2. – Ч. II. – Тула: Издательство ТулГУ, 2013.
2. Гришина, Е. Правозащитная информация NON-stop. Опыт работы информационного центра / Е. Гришина. – Воронеж: Центр защиты прав СМИ, 2011.
3. Сунгуров, А. Работа общественных правозащитных организаций с институтом Уполномоченного по правам человека / А. Сунгуров // Технологии работы правозащитных организаций: практическое пособие; под ред. А. Буркова, С. Вирнборн, П. Чикова. – М., 2011.
4. Шепелева, О. Европейский Суд по правам человека как эффективный механизм защиты прав граждан / О. Шепелева // Технологии работы правозащитных организаций: практическое пособие; под ред. А. Буркова, С. Вирнборн, П. Чикова. – М., 2011.
5. Ярыгина, Т. В. Третий сектор в России / Т. В. Ярыгина, Т. Антипова, И. В. Шалганова // Центр экономических и политических исследований. – М., 1999.

Информация об авторе:

Левин Артем Андреевич – соискатель кафедры политических наук КемГУ, artem-x42@yandex.ru
Artem A. Levin – post-graduate student at the Department of Political Science, Kemerovo State University.

Статья поступила в редколлегию 15.10.2013 г.