



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Русецкий

Правозащитное движение на Южном Кавказе

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Rusezkiy_Kavkaz.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
<http://strategy-spb.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

А. Русецкий

Правозащитное движение на Южном Кавказе



Вместо введения

Переходной период. От тоталитарного режима к посттоталитарному, а потом и к демократическому. Полудемократия. Попытка построить демократическое общество «сверху». Бараньи слёзы снизу. Человек. Права человека. Их защита.

Государство — как правоохранительная система. Слабая система. Причин много. Основные: экономическая разруха, падение традиционной морали, локальные войны, гражданская война в целом, неимение опыта и культуры демократии, незнание населением собственных прав, нежелание защитить собственные права, усталость массовая, коррупция и протекционизм.

Политические авантюристы. Идеологизация демократической системы ценностей. Использование ее. Очень грубое и безнравственное. Демократия — благо для правящего меньшинства. Дискредитация идеи.

Сотни тысяч недовольных – голодных и больных. Социальный дарвинизм, процветающий в обществе. Рост агрессивности, насилия. Разнообразие их применения. Недоверие друг к другу и вражда. Деморализация общества в целом – государственных правоохранительных структур в частности. Так отражается эта проблема в поэзии Соколова:

Я устал от двадцатого века,
От его окровавленных рек
И не надо мне прав человека,
Я давно уже не человек.

Победа нигилизма. Полугражданское общество. Неумение отстоять правду. Правозащитное копошение. Именно копошение, а не движение. Политизация. Внутренние раздоры. Проблема взаимоотношений «старых» и «новых» правозащитников. Консерватизм и авантюризм. Правозащитная анархия. Полная или частичная потеря авторитета, иногда и места в общественном организме. Поиск харизматических лидеров и боязнь, – страх перед реальными лидерами. Обиженность и озлобленность против конструктивизма. Одним словом – половинчатость и недоделанность. Потеря влияния на события, происходящие в постсоветских странах. Затерянность в среде новых организаций – третьего сектора. Политиканство. Агония. Молодой, жирный максимализм и старческий маразм.

Старое правозащитное движение покинуло политическую и общественную арену. Нового правозащитного движения нет. А есть ли нужда в правозащитном движении или хотя бы в копошении?

Если да, то каким же оно должно быть в наших посттоталитарных странах?

Наверно – качественно новым. Сильным, независимым, неполитизированным и уважаемым обществом. Многоликим, разнородным, профессиональным и компетентным. Целенаправленным. Управляемым изнутри и не управляемым извне. Живучим и воспроизводимым. Стабильным, устойчивым и адекватно отвечающим на запросы и потребности общества. Социально ответственным.

Необходима независимая, негосударственная правозащитная инфраструктура, т.е. сильная, самоорганизующаяся система состоящая из различного типа, рода и вида правозащитных организаций.

Постановка проблемы

Страны Южного Кавказа представляют собой примеры неустойчивых демократий. Свидетельство тому – нескончаемые гражданские войны, этноконфликты, военные перевороты, террористические акты, экономическая нестабильность, низкий уровень политической культуры в целом.

Демократизация общества посттоталитарного типа весьма сложная задача. В течение небольшого времени глубина демократических преобразований на Южном Кавказе незначительна. В некоторых регионах вообще остались очаги местных авторитарных режимов, а в конфликтных зонах ситуация контролируется силовыми структурами. Существуют территории, такие например как Панкисское ущелье (Ахметский район, Грузия), где процветает наркобизнес и другие виды криминального бизнеса.

Эти иллюзорные демократии могут регрессировать завтра же и превратиться в антидемократические режимы, исходя из этого развитие демократических институтов, которые являются основой продолжения демократических реформ, будет приостановлено.

Именно поэтому инициаторов исследования серьёзно волнует вопрос – насколько жизнеспособны демократические институты, а в частности негосударственные правозащитные организации и каким образом возможно их усиление и развитие, создание естественных механизмов самоорганизации и самоуправления, а не ориентация на парниковые условия, которые созданы сегодня для них международным сообществом, посредством гуманитарных инвестиций, грантов.

История идеи

После московских семинаров в честь 20-летия Московской Хельсинкской Группы, которые проходили под руководством известной правозащитницы Ларисы Богораз, рядом авторов, в основном в правозащитной периодике, были опубликованы статьи, которые фактически были критикой правозащитного движения в странах бывшего СССР.

Развивать критику в этой сфере – очень важно, поскольку критика – это есть одно из орудий правозащиты, однако сама правозащита, не подпадающая под критику, допускает довольно серьезные ошибки, потому что она не является ответственной перед кем-то или чем-то, а социальная ответственность должна быть у всех. Подобные правозащитные инициативы, в ряде случаев становятся опасными и вредными для общества.

Существование научного анализа, научного подхода очень важно, критика должна быть не только субъективной, а опираться на анализ, мнение экспертов и способствовать развитию инфраструктуры правозащитных организаций.

Разнообразие направлений в критике ИПО является составляющей частью самоконтроля системы ИПО и влияет на его совершенство и становление.

1. Какова парадигма развития правозащитной инфраструктуры в регионе Южного Кавказа?
2. Какие организации развиваются быстрее, какие медленнее?
3. Какие потребности существуют, насколько эта потребность стабильна и в каком направлении эта потребность будет развиваться?
4. Насколько общество способно адекватно реагировать и оперативно создавать механизмы праворегулирования? (Например, появились беженцы из Чечни, значит нужно создавать специальную группу, которая будет работать по этому направлению или ждать когда сами беженцы примут такое решение?)
5. Каким должен быть вообще этот процесс – спонтанным или управляемым?

6. На каких уровнях возможно воздействовать на этот процесс?

Вопросов здесь очень много, но все ли они – белые пятна?

Важно, чтобы проводилось исследование истории развития правозащитного движения в регионе, сегодняшнего и, конечно же, будущего состояния инфраструктуры.

Проблема существования информации о правозащитных организациях ЮК

Собрать точные данные о неправительственных, в частности о правозащитных, организациях, действующих на Южном Кавказе, оказалось задачей весьма не лёгкой.

Фактически не существует организованного сбора данных о деятельности ПО, несмотря на то, что в некоторых государственных организациях можно обнаружить общие статистические данные о НПО. Это – Министерство Юстиции, суды, налоговые службы, статистические бюро, где НПО проходят процесс регистрации. Некоторая информация сконцентрирована в НПО и в среде независимых экспертов.

Однако, при желании получить информацию оказывается, что информации именно о правозащитных организациях практически нет, хотя и об НПО существует информационный дефицит. Так, по информации 1997 года, в Грузии существовало около 3500 неправительственных организаций. По данным о количестве организаций Грузия стояла на первом месте в регионе.

С 25-го ноября 1997 года, с вступлением в силу Гражданского Кодекса Грузии, возникла необходимость соответствующей перерегистрации общественных объединений по вновь установленным правилам. Регистрация общественных объединений проводится: союзов – в судах, а фондов, соответственно, в департаменте по регистрации некоммерческих организаций Министерства Юстиции Грузии. Информация, имеющаяся на сегодня, парадоксальна. Предусматривая то обстоятельство, что пока ещё не урегулирован механизм передачи данных

о зарегистрированных фондах от Министерства Юстиции в Государственный Департамент Статистики, а также то, что из отдаленных районов Грузии из-за нехватки средств, или по другим техническим причинам информация часто опаздывает, можно определить приблизительное количество действующих НПО – 1500 организаций.

Существуют несколько факторов, которые обусловили следующее непредусмотренное изменение данных. Но, естественен вопрос – какова судьба остальных 2000 НПО, информацией о которых государственные органы Грузии не располагают? Вот неполный перечень проблем, препятствующих продолжению деятельности НПО, и в том числе ПО в Грузии после регистрации.

1. Доступ к информации.

Многие НПО не смогли перерегистрироваться, так как не получили информацию по техническим причинам, то есть из-за отсутствия электроэнергии и связанное с этим отсутствие телефонной или компьютерной (где имеется компьютер) связи. К этим же причинам можно отнести и нерегулярное получение прессы, доступ к радио- и телепередачам. При таких обстоятельствах, особенно в отдаленных районах, возникает ситуация информационного голода.

2. Дорогие тарифы на регистрацию.

Один из основных факторов – нехватка нужных средств для регистрации. Исходя из того, что для регистрации союза нужна сумма в количестве 100 лари, а для фондов – 140 лари.

3. Коррупция.

В ряде районов имели место случаи, когда, пользуясь дефицитом информации, ставки на регистрацию незаконно завышались в несколько раз.

4. Проблема коммуникации.

Почти около ста НПО не смогли донести свою информацию до статистического центра. В это же число можно включить организации, которые в регионах были зарегистрированы местными регистрационными органами, однако по техническим причинам сведения о них также, но

уже из государственных источников, не попали в центральный статистический банк данных.

5. Проблема с филиалами.

Согласно новому закону Грузии филиалы НПО, осуществлявших деятельность в регионах не прошли регистрацию. Многие автономные организации в регионах регистрировались по законодательству на 1997 год как самостоятельные юридические лица, однако фактически состояли отделениями. Впоследствии они потеряли статус юридического лица или получили переподчинение центральным организациям.

6. Естественная смерть организаций.

К сожалению, некоторые НПО перестали существовать. Причины полного прекращения деятельности организации можно назвать разные. Многие создатели и сотрудники правозащитных организаций не вынесли тяжелых экономических и социальных условий работы, особенно в конфликтных регионах, не имея элементарной возможности поддерживать жизнедеятельность организации. Некоторые прекратили существование в результате того, что было завершено или прервано финансирование проекта.

По мнению руководителя ИТЭС, Валерия Нанобашвили, необходимо позитивно оценивать такое уменьшение количества НПО. Всё это надо воспринимать как процесс естественного отбора – где погибают слабые, остаются сильные и эффективные организации.

Что касается совершенствования реестра, в каталогах, подготовленных ИТЭС зафиксировано около 600 НПО. По заявлению г-на Валери, уже подготовлен проект, с помощью которого произойдёт учёт НПО по правилам сети – организация сама внесёт данные в реестр с помощью Интернета. Такая простая форма внесения информации, которая будет доступна почти для всех, обеспечит максимальную точность базы данных, хотя данные из регионов, в результате практического отсутствия электронной связи, будут представлены не в полной мере.

В Республике Армения на 1 января 2000 в Армении зарегистрировано 2108 НПО. Но, очевидно, что действительно полноценную деятельность из них, по мнению представителей NGO –

ресурс центра (одна из ведущих НПО Армении), осуществляет около семисот организаций, располагая в основном зарубежной финансовой поддержкой.

В Азербайджане, до недавнего времени процесс регистрации НПО и, в особенности, правозащитных организаций, искусственно сдерживался. Многие организации в течении долгого времени не могли зарегистрироваться, что ставило их деятельность, в ряде случаев, вне закона. В последнее время, по рекомендации видных экспертов из Совета Европы, куда Азербайджан намерен вступить в ближайшее время, власти этой страны стали относительно менее жесткими и ряду организаций удалось получить официальный юридический статус. Информация о правозащитных организациях концентрируется в основном у Эльдара Зейналова, который представляет Правозащитный центр Азербайджана.

Интересен факт, что специальных организаций или программ, занимающихся исследованием правозащитной активности в странах региона нет, если не считать отдельных исследовательских проектов (в частности Миндии Гачечиладзе из грузинского фонда «Горизонти»).

География деятельности правозащитных организаций на Южном Кавказе

Правозащитные организации крайне неравномерно представлены в различных субрегионах Южного Кавказа. Можно отметить, что правозащитная инфраструктура на Южном Кавказе находится на ранней стадии формирования, несмотря на то, что количество организаций с каждым днём растёт (благодаря количественному и качественному росту проблем, мотивирующих их создание, а также поддержке со стороны международного сообщества).

Точные количественные данные сложно определить. Однако в справочнике, который был создан в результате исследования, указаны наиболее активные организации. К сожалению, не считая некоторых исключений, они присутствуют в основном в крупных и в средних городах Южно-Кавказского региона.

Необходимо отметить, что большая часть населения мало знакома с деятельностью правозащитных организаций и относительно немногие пользуются их услугами.

| | Азербайджан | Армения | Грузия | |
|-----------------------------------|-------------|---------|--------|--|
| На какой территории работает ПО ? | % | % | % | |
| 1 район города | 4 8,8 | 1 5,9 | 5 23,8 | |
| 2 село | 9 20,0 | 0 0 | 0 0 | |
| 3 район области | 1 2,2 | 0 0 | 6 28,6 | |
| 4 город | 11 24,4 | 4 23,5 | 3 14,3 | |
| 5 несколько городов | 3 6,6 | 2 11,8 | 8 38,1 | |
| 6 Страна | 12 26,6 | 8 47,1 | 2 9,5 | |
| 7 Международный уровень | 5 11,1 | 6 35,3 | 0 14,3 | |

1. Деятельность ПО на уровне центральных городов: Баку, Ереван, Тбилиси.

Динамика развития ПО показывает, что их рождение чаще всего происходит в столицах, а затем, по мере возможностей, распространяется на регионы. Так, большая часть организаций, работающих в регионах представлена филиалами или представительствами. То есть построение инфраструктуры происходит фактически «сверху». Основная концентрация правозащитных организаций – в столицах, т.к. именно здесь имеются относительно благоприятные условия для их существования и развития. И даже когда неправительственные организации стараются расширить зону своей деятельности, все равно для них руководящим штабом становится офис в республиканском центре, поскольку с ним наиболее удобно поддерживать связь, налажены коммуникации и общественный транспорт.

Чем, в основном, занимаются правозащитные организации можно обнаружить в справочнике правозащитных организаций, который был создан в результате проведенного нами анкетирования.

Организации, находящиеся в столицах, не только защищают интересы горожан, но и оказывают координационную и/или консультативную поддержку как своим отделениям в регионах, так и иным находящимся вне центра «малым» организациям или частным лицам.

Необходимо отметить, что относительно небольшое количество организаций действует на уровне городских районов. В основном они занимаются защитой социальных прав населения. В новых районах — архитектура корпусов облегчает задачи активистов. Им более удобно мобилизовывать население. Активисты используют как петиционные формы, так и забастовки, в частности, перекрывают улицы, требуя подачи электроэнергии, воды или газа. К сожалению, не все эти выступления носят организованный характер и иногда вызывают справедливое раздражение жителей города. Однако, это вынужденные меры при отсутствии видимой альтернативы.

В этом направлении было бы желательно распространять среди населения рекомендации — как эффективно защищать свои права. Возможно содействие процессу создания локальных организаций, а впоследствии и корпоративных структур. Это будет, несомненно, содействовать процессу углубления демократии и развитию менталитета, ориентированного на защиту собственных прав, самоорганизацию и самоуправление. Эта рекомендация пригодится городу любого уровня.

В старых и новых районах стимулирующими факторами создания локальных организаций, наряду с социальными могут служить и программы по защите окружающей среды в широком смысле этого слова. В частности, одна из организаций «Плато Нуцубидзе—III» объединила население против процесса незаконно приватизируемой библиотеки, которая является единственным центром культуры во всем районе.

Одним из показательных факторов является высокий уровень амбициозности многих ПО в столицах, которые в наименованиях, да и в уставе являются национальными, а на самом деле не имеют ни одного филиала или представительства в субрегионах.

Возможно, это и законодательная проблема, однако именно правозащитники должны менее других страдать от подобных амбиций, что, к сожалению, мы наблюдаем редко.

2. Деятельность ПО на уровне субрегиональных центров (города средней величины)

В них ПО представлены намного слабее. В крупных региональных центрах, таких как Кутаиси, Ваназор, Гюмри, Телави и т.д. организации более активны и эффективны, чем в более малых городах. Однако большинство городов Южного Кавказа лишено нормальной электронной компьютерной связи, что не позволяет пользоваться Интернетом.

Большинство организаций также представляет общенациональные интересы в регионах, однако существуют организации, которые созданы по инициативе жителей города и влияют на общую политику в своей сфере. Так, в Кутаиси действует Культурно-благотворительный центр «Абхазети», который защищает интересы насильственно перемещённых лиц из Абхазии. Опыт работы этой организации уникален и многие его воспринимают. В Телави недавно создано также объединение беженцев «Диоскурия», которое защищает права детей и студентов, содействует их адаптации в учебных заведениях. В Ваназоре существует уникальная библиотека по правам человека, проводятся семинары для правозащитников регионального значения. Интересна работа офисов Хельсинкской Гражданской Ассамблеи в субрегиональных центрах.

Однако, в некоторых из них правозащитные организации только начинают создаваться. Некоторые инициативы насильственно гасятся местными властями, некоторые «непокорные» вынуждены покидать свои дома и перебираться в другие субрегиональные центры. Это, кстати, интересный феномен внутрирегиональной политической миграции.

3. Деятельность ПО на уровне районных центров (малых городов)

В большинстве районных центров, в малых городах правозащитные организации ранее практически не существовали. Конечно, невозможность стабильного и продуктивного существования неправительственных правозащитных организаций органично зависит от

проблемы самих регионов. Положение в малых городах – катастрофическое. Нет рабочих мест. Массовая миграция в более крупные города и за пределы региона. Отсутствие всякого рода гражданских инициатив.

После проведения семинара НПО в рамках данной программы в городе Чиатура (Грузия), был создан офис ХГА. Надо отметить, что в некоторых таких городах, которые при советской власти представляли из себя промышленные центры, особенно тяжёлое положение. Они выпали из общего процесса социально-экономического развития и постепенно разрушаются. Нет ни государственной, ни международной программы, которая содействовала бы процессу занятости населения. Массовая незанятость приводит к различного рода нарушениям закона и росту преступности.

4. Деятельность ПО на уровне сёл.

Есть несколько неудавшихся экспериментов, например, в селении Кавтисхеви (Грузия), где организация была создана, однако, несмотря на первоначальную активность, прекратила своё существование ввиду неудач в фандрайзинговой политике. Как правило, на уровне сёл, на данном этапе подобная деятельность затормаживается по ряду причин. Это – отсутствие материально-технической базы, кадров, специальных программ в фондах. На данном этапе в селе приживаются представительства некоторых экологических организаций. Отсутствие, например, ассоциаций по защите прав фермеров приводит к тому, что их права нарушаются и со стороны крупных предприятий частного сектора и со стороны государственных структур. Это приводит к сдерживанию экономического роста аграрного сектора в регионе. Динамика развития ПО показывает, что их рождение чаще всего происходит в столицах, а затем, по мере возможностей, распространяется в регионы. Так, большая часть организаций, работающих в субрегионах представлена филиалами или представительствами. Т.е. построение инфраструктуры происходит фактически «сверху».

Катастрофа – по Армении и Грузии, где на уровне сёл, по признанию правозащитников – не проводится никакой работы. Абсолютно нулевые показатели. Особенно это касается горных регионов,

где ситуация осложняется проблемой существования нормальных дорог. В ряде случаев эти регионы бывают оторваны от общества, особенно в зимние месяцы.

5. Деятельность ПО в горных районах.

Основная проблема горных регионов – оторванность этих регионов: плохие дороги, слабая телефонная связь, если она вообще существует, невозможность использовать Интернет, общий низкий уровень политической культуры и заторможенность демократических реформ.

Массовая миграция интеллектуальных лидеров, которая осложняет процесс самоорганизации и самоуправления. Отсутствие гражданских институтов и, в частности, правозащитных организаций.

В подобных ситуациях необходимо применять нестандартный подход. Кстати, интересен опыт создания Местийского офиса ХГА (регион Сванети), который временно располагается в Тбилиси (руководитель – Леван Джапаридзе). Это позволяет совместить реальные возможности и практическую деятельность по решению проблем в данном регионе. Также в Тбилиси временно находится Ахметский офис, работающий активно по защите прав беженцев из Чечни (руководитель – Зарема Мазаева). Представители локальных офисов проходят регулярную стажировку в центральном офисе ХГА в Тбилиси.

6. Что можно предпринять?

Для повышения эффективности деятельности правозащитных организаций на различных уровнях можно дать следующие рекомендации.

1. Для средних городов, так же как и для малых, важным было бы создание местных муниципальных программ по защите прав человека.

2. Фонды должны обратить особое внимание на развитие гражданских институтов в малых и средних городах Южного Кавказа.

3. Необходимо стимулирование создания филиалов, существующих ПО в сёлах.

4. Необходимо стимулирование создания сети организаций в сёлах.

5. Особенно важно создание организаций, защищающих права фермеров, групп в защиту окружающей среды и т.д.

6. Необходимо отметить, что в сёлах знания о демократии очень ограничены, а во многих горных регионах не действует даже закон и доминируют общинные законы, исходя из чего было бы разумно поддержать проект «Колесница», подготовленный руководителем Службы юридических консультаций (Грузия) Лелой Буцхрикидзе. (Именно передвижная служба смогла бы организовать проведение специальных семинаров по гражданскому образованию и защите прав человека, параллельно оказывая нуждающимся – консультации и обнаруживая заинтересованных в сотрудничестве лиц, содействуя тем самым в перспективе созданию сети.)

7. На национальных уровнях было бы полезно:

1. Создание национальной программы по защите прав человека. Это возможно при активном сотрудничестве с институтом омбудсмена. В частности, в Грузии, новый омбудсмен – Нана Девдариани позитивно восприняла данную инициативу ХГА и, насколько нам известно, приступила к её реализации.
2. Создание национальных ежегодных объединённых отчётов правозащитных организаций.
3. 8. На региональном (Южно-Кавказском уровне) было бы полезно:
4. Инициировать создания Регионального Конгресса Правозащитных Организаций.
5. Содействовать развитию сети малых библиотек, в которых концентрировалась бы методологическая, справочная или иная информация, повышающая эффективность деятельности ПО.
6. Необходимо содействовать развитию системы Интернет во всем регионе.
7. Проведение региональных совместных семинаров по эффективному управлению и организационному развитию.
8. 9. На международном уровне было бы полезно:
9. Поддерживать процесс интеграции национальных ПО в соответствующие международные правозащитные структуры.
10. Поддерживать инициирование создания новых международных организаций, в особенности гибких network-ов.

11. Поддерживать программы, направленные на развитие роли правозащитных электронных сетей.

Индивидуальные и коллективные действия

А кто сильнее? Правозащитная организация или просто один правозащитник? В детстве мне отец говорил: «Знай сынок, и один в поле – воин».

Действительно, личность играет роль в истории, значит она играет её и в правозащите. Правозащитная инфраструктура на Южном Кавказе создавалась именно личностями. Например, Мика Даниэлян в Армении – это правозащитник высокого класса. Он отличается от правозащитников прошлой волны тем, что в нём нет того националистического оттенка, которыми отличались практически все правозащитники, вышедшие из национальных движений. Для этого человека – права человека превыше, наверное, очень многого.

Или Арзу Абдулаева в Азербайджане. Несмотря на то, что она являлась одним из создателей Народного Фронта в Азербайджане, а в дальнейшем лидером социал-демократической партии и Азербайджанского Комитета Хельсинкской Гражданской Ассамблеи, она, также как и Мика Даниэлян, является индивидуальным авторитетом в правозащите. Вначале воспринимается она, как личность, а затем все те организации в коих она состоит.

Интересен феномен Эльдара Зейналова (Азербайджан) и Эмиля Адельханова (Грузия). Они – специалисты в области информационной правозащиты. Они собирают информацию и ведут целенаправленный обстрел «вражеских» позиций по электронной почте и всеми доступными путями.

Сколько сделали Карен Оганджян (Степанакерт), Лариса Алавердян (Ереван), Анаид Баяндур (Ереван), та же Арзу Абдулаева (Баку), Паата Закареишвили (Тбилиси), Батал Кобахия (Сухуми) и другие для освобождения заложников и военнопленных из зон военных конфликтов на Южном Кавказе.

Очень интересна работа практически никому неизвестного Юрия Маркарова (в городе Телави, Грузия). Он руководит отделением Русского благотворительного общества. Фактически, в организацию входят пожилые, доведённые до нищеты обездоленные люди, оказавшиеся изгоями общества. Так этот правозащитник их и спасает, не имея ни компьютеров, ни офисов, ни грантов, ничего подобного, кроме старой печатной машинки, со стёртой лентой. Я думаю, что на таких людей необходимо обращать особое внимание. Это истинные правозащитники и им нужна помощь. Помощь от коллег, которых они практически не знают. Объединив таких активистов в конгресс правозащитных организаций Южного Кавказа, тем самым мы повысим им и социальный статус в локальной среде и поможем организационно. Таких людей должно признавать, если не международное сообщество, то хотя бы региональное содружество правозащитников.

В результате анализа деятельности правозащитных организаций на Южном Кавказе, во всех его суб-регионах в частности, можно сделать вывод, что правозащитного движения как такового на Южном Кавказе нет. Нет его и на национальных уровнях. Если не считать отдельные акции и мероприятия, на которых правозащитники действительно действовали вместе и достигали определённых успехов. Должно ли существовать движение как таковое, имеющее какую-то общую стратегию, или всё должно развиваться также спонтанно, как и по сегодняшний день? В этом вопросе мнения правозащитников расходятся. Многие боятся излишней координации, вспоминая угрозу манипуляций со стороны государственных организаций (и не без основания), другие сторонятся сотрудничества по другим причинам. Одной из таких является самоизоляция правозащитных организаций, которая существует из-за конкуренции. Имеется в виду конкурентная борьба за немногочисленные гранты.

Существенной проблемой является также появление организаций второго поколения, которые составили серьёзную конкуренцию «старикам». Среди них есть действительно серьёзные организации, которые действуют, зачастую, эффективнее организаций первого поколения, но многие из организаций этого поколения прекращают деятельность сразу же после завершения гранта («подгрантовые» организации).

Мешает правозащитникам работать сообща и более простая причина – их территориальная удалённость друг от друга, многие не знакомы друг с другом и встречаются лишь на международных форумах. Как указывается в других разделах исследования, существует серьёзная проблема электронных коммуникаций. Доступа к электронной почте в большинстве средних и малых городов нет или он осложнён.

То, что правозащитные организации в Грузии не имеют общей политики показывает и тот факт, что они не способны были представить на рассмотрение парламенту своё общее мнение по кандидатуре на пост омбудсмана.

Происходит это и потому, что многие сильные правозащитные организации весьма политизированы и их политические симпатии стоят выше, чем интересы правозащиты в целом.

В Грузии политизация правозащитных организаций достигла того, что правозащитные организации, представляющие сторонников бывшего президента Звиада Гамсахурдия развиваются совершенно автономно от остальных организаций. Подобные проблемы должны решаться на национальном уровне. Конфликтная ситуация может смягчиться при условии создания регионального конгресса, в котором могут присутствовать все желающие.

Конгресс также даст возможность выйти на региональное сотрудничество правозащитникам из конфликтных зон.

Правозащита и национальные движения

Развитие правозащитного движения в СССР некоторые эксперты связывают с процессом развития национальных движений в советских республиках. Многие правозащитники – выходцы из национальных движений – впоследствии надели сюртуки государственных чиновников и уже от их действий необходимо было защищать общество. Немногие сохранили относительную независимость.

Одна из важнейших проблем в правозащитном движении, это этноцентризм. Он свойственен многим правозащитникам, вышедшим из национальных движений или пришедших в правозащиту позже.

Этноцентристские взгляды в правозащите мешают не только сотрудничеству в области прав человека, но и всему миротворческому процессу в целом. Так были созданы отдельно в Сухуми, а отдельно в Тбилиси документы, обличающие ту или иную сторону конфликта в массовом нарушении прав человека. Подобная правозащита – неполноценная правозащита. Несмотря на важность собранных материалов, они носят определённый тенденциозный характер и больше направлены не на защиту пострадавших, а на ведение политических игр.

Разумеется, когда в правозащитной инфраструктуре доминирует этноцентризм и партикуляризм, о построении совершенного гражданского общества говорить наверное рано. Возможно этот вопрос требует более серьёзного исследования и является краеугольным камнем в вопросе развития сотрудничества между организациями и отдельными правозащитниками на всех уровнях.

Здесь же надо отметить, что в среде «стариков-правозащитников» сформировались взаимные симпатии и группы по интересам. Сотрудничество по узким, целевым направлениям, наверное, является самым правильным направлением во взаимоотношениях между правозащитниками, именно потому важно существование программ, проектов национального и регионального характера, сближающих эти группы интересов.

Ведь если удастся создать региональный конгресс, то и программа действий данного конгресса будет состоять именно из отдельных целевых программ в самых различных направлениях деятельности.

Этого требует действительность. От этого зависит будущее правозащитной инфраструктуры, состояние в сфере защиты прав человека в регионе всего Кавказа.

Конфликтные и пост-конфликтные регионы и субрегионы на Южном Кавказе

Проблема разделённого войной общества

Читателю известно, насколько Кавказ страдает в последние годы от этнических, политических или иных конфликтов. Метастазы конфликтов всюду и везде. Они поражают территорию Абхазии, Нагорного Карабаха, Южной Осетии, всего Северного Кавказа.

Сложная ситуация на северо-востоке Грузии, в так называемом Панкисском ущелье (Ахметский район), где размещено более 6000 беженцев из Чечни.

Большая часть территории Южного Кавказа обладает повышенным уровнем конфликтогенности. «Глубина» демократических реформ в этих регионах весьма низка.

Практически все конфликтные зоны представляют собой так называемые разделённые общества.

Разделённые в результате военных действий части общества ведут автономное существование. Насильственное разделение привело к трагедиям сотен тысяч людей.

Так, с территории Абхазии вынуждены были переселиться около 300 000 человек, большая часть которых проживает в различных регионах Грузии.

Поэтому тот социум, который насильственно перемещен из конфликтных зон или лица, являющиеся вынужденными переселенцами, логичнее рассматривать как одну из двух основных частей разделённого общества.

Проблема развития гражданских институтов на территории конфликтных зон

Политические проблемы

Правозащитные организации в конфликтных зонах развиваются слабо. Надо отметить, что условия для их развития крайне тяжёлые. В этих зонах независимая от правящих режимов социальная активность, не лояльная к ним, может стоить жизни. Именно поэтому, существующие организации в этих регионах зависимы от местных государственных структур. И различать иногда позицию официальных структур от позиции независимых экспертов, по ряду вопросов, в этих зонах очень сложно. Многие зависят от политической конъюнктуры. Нестабильный режим в Нагорном Карабахе привёл к тому, что известная правозащитная организация «Хельсинкская Инициатива-92» оказалась без офиса. А эта организация в течении нескольких лет была первой и единственной организацией на территории НК. Благодаря работе этой организации были освобождены многие заложники и военнопленные в период войны и после.

Ситуация в Южной Осетии более спокойная, хотя гражданские институты развиты намного слабее, чем в НК или в Абхазии.

Так, в отличие от Абхазии, здесь нет независимых изданий. Тогда, как в Сухуми основные документы переведены на Абхазский язык, в Цхинвали этого нет. Права человека не преподаются, нет элементарных пособий по предмету.

Вследствие неурегулированности вопроса о политическом статусе Южной Осетии не представляется возможным готовить специалистов за рубежом или посылать их на стажировки (имеются в виду западные университеты, т.к. российские институты даже в некоторых случаях создают квоты и привилегии для приёма студентов из конфликтных зон Южного Кавказа).

В Южной Осетии отсутствуют демократические институты по правам человека, правовая база не подключена к международным договорам по правам человека. Не действуют законы Грузии. Нет и предпосылок для создания в ближайшей перспективе института омбудсмена.

Цхинвальский информационный центр провёл опрос для выяснения мнения сотрудников неправительственных организаций относительно их взаимоотношений с государственными структурами. В опросе принимали участие 15 человек, представлявших 11 организаций.

1. 6.7 % считают взаимоотношения конструктивными
2. 13.3% – деструктивными
3. 40.0 % – скорее хорошими, чем плохими
4. 13.3% – скорее плохими, чем хорошими
5. 13.3 %- затруднились дать ответ

Среди основных проблем были названы:

1. Непонимание сущности НПО государственными служащими
2. Ограничения свободы НПО, необоснованные законом
3. Проблемы в налогообложении
4. Нарушение государством соответствующего законодательства
5. Нарушение того же законодательства со стороны НПО

Несколько слов о законодательстве, регулирующем взаимоотношения общественных организаций и государства на территории Южной Осетии, которое, по нашему мнению, наряду с несомненно прогрессивными статьями содержит ряд статей, ставящих под сомнение нормальное развитие гражданских институтов в данном регионе.

В законе «Об общественных объединениях» республики Южная Осетия, существует четвёртая глава (статьи 20 и 21), в которой заложены жесткие механизмы контроля общественных организаций (см. Газета Южная Осетия, 8 января 1994 года).

Статья 20. Контроль и надзор за деятельностью общественных объединений.

Финансовые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами полученных ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством о налогах.

Надзор за исполнением законов общественными объединениями осуществляют органы прокуратуры.

Министерство Юстиции РЮО осуществляет контроль за соблюдением положений устава относительно целей деятельности общественного объединения.

Министерство Юстиции вправе требовать от руководящего органа общественного объединения представления принятых решений, направлять своих представителей для участия в проводимых общественным объединением мероприятиях, получать объяснения от членов общественного объединения и других граждан по вопросам, связанным с соблюдением устава общественным объединением.

Разумеется, деятельность правозащитных организаций в данном регионе практически невозможна, т.к. правозащитная организация по своей сути, философии не может быть лояльна к государственным организациям. Исходя из этого, основной целью для активистов неправительственных организаций, а также прогрессивных госчиновников должен быть пересмотр данного законодательства и его усовершенствование. Было бы разумным, чтобы в новой законодательной инициативе приняли активное участие представители беженцев — вне зависимости от их национальной принадлежности и места нахождения.

Параллельно с этим было бы важным проведение специальных семинаров для государственных служащих с целью повышения их информированности о демократических институтах вообще и в частности о роли неправительственных организаций (включая правозащитные) в решении конкретных жизненно важных задач.

Одной из важнейших задач во всех субрегионах Южного Кавказа является популяризация современных форм управления и, в частности, создания и развития в государственных структурах служб связи с общественностью.

В данный момент в г. Цхинвали – Южная Осетия (Грузия) осуществляется проект, разработанный совместно с Грузинским Комитетом Хельсинкской Гражданской Ассамблеи и единственной правозащитной организацией «Журналисты за права человека» – в результате консультативных встреч, проведённых в рамках проекта COLPI.

Проект «Цхинвальский правозащитный центр» одобрен и финансируется Институтом «Открытое общество – Грузия». Руководитель – независимый журналист – Ирина Яновская.

Данный проект даёт возможность жителям города Цхинвали пользоваться правозащитной литературой, повышать уровень правовой культуры. Основные читатели библиотеки – студенты юридического факультета, абитуриенты, школьники. В ближайшее время ожидается поступление нового потока книг, который расширит и спектр клиентов.

Надо надеяться, что именно поддержка независимых гражданских инициатив в конфликтных зонах явится серьёзным фактором мирного, ненасильственного политического урегулирования конфликтов на Южном Кавказе.

Особая роль, конечно же, принадлежит международным донорам. К сожалению, международные доноры находятся под влиянием центральных властей, расположенных в столицах. Эти власти, официально провозглашая экономическую блокаду (пример в ситуации с Абхазией), конечно же не будут содействовать прохождению даже небольших финансовых потоков во «вражеские руки». Несмотря на это, в последнее время поток гуманитарных инвестиций в эти зоны увеличился. Скорее всего это происходит из-за прогрессивной политики правительства США, хотя, как было отмечено ранее, инвестиции должны равномерно распределяться во всех частях разделённого войной сообщества, чего, к сожалению, не происходит. Свидетельство тому

деятельность офиса ООН по правам человека в Сухуми. Отчёт этой организации ясно показывает, что деятельность офиса не распространяется на ту часть абхазского сообщества, которая насильственно была вынуждена покинуть территорию Абхазии.

В течение многих лет Хельсинкская Гражданская Ассамблея выступала за поддержку программ, направленных на развитие демократических институтов в конфликтных зонах Южного Кавказа. Надо отметить, что в последнее время международные организации, иностранные правительства всё больше внимания уделяют этой проблеме. Результатом этого явилось то, что и в Абхазии, и в Нагорном Карабахе, и в Южной Осетии активность гражданских институтов значительно возросла. Зарубежные гранты позволили создать небольшие, относительно независимые от местных правящих властей организации. В то же время, эти усилия носят прерывистый характер и пока не влияют значительно на изменение посттоталитарного климата и на создание демократической атмосферы.

Проблемы развития вне территорий конфликтов (в среде беженцев и НПЛ)

Крайне тяжёлое положение в среде насильственно перемещённых лиц. Семинары и консультативные встречи, проведённые в рамках проекта показывают, что вынужденным переселенцам крайне сложно проявлять социальную активность. Существует лишь несколько организаций, созданных ими и занимающихся защитой их прав. Практически ни одна из них не имеет офиса, не говоря об организационной технике, постоянном штате. Правами беженцев занимаются другие организации. Они выбивают гранты, они участвуют на международных форумах и т.д. Разумеется, проблемами могут и должны интересоваться все, однако в первую очередь те, кого эти проблемы касаются. В частности, надо отметить, что на Женевской конференции по проблемам миграции в течение долгого времени не была аккредитована ни одна из организаций беженцев из Абхазии. Права и интересы беженцев ущемляются там, где создаётся международная программа действий, которая направлена, в частности, на защиту их прав и интересов, в создании которой они не принимают должного участия.

Малочисленные организации беженцев в Грузии разрознены, а в Армении, благодаря усилиям Армянской Социологической Ассоциации, курирующей женевские инициативы, удалось создать координационный совет организаций, представляющих интересы беженцев.

Не существует в среде насильственно перемещённых лиц организаций, защищающих политические права. Экспертами из Совета Европы был зафиксирован факт того, что на выборах 1999г. В парламент Грузии НПЛ не смогли принять полноценного участия из-за несовершенства нормативных актов. Аномалией является и то, что НПЛ практически отстранены от решения собственных проблем политического характера. Так, НПЛ не участвуют в переговорном процессе по урегулированию конфликта в Абхазии. Такая же ситуация и в других конфликтных регионах. Это – фундаментальные проблемы, на которые международное сообщество не обращает внимания. Интервьюирование политических лидеров из среды НПЛ доказало ещё раз, что неверная политика центральных властей приводит к тому, что решением конфликта и защитой прав человека на территории конфликтных зон занимаются не соответствующие государственные или неправительственные организации, а криминальные элементы, религиозные экстремисты или же просто-напросто люди, которые вынуждены с оружием в руках защищать свои элементарные права. Так, ошибки в политике приводят к развитию партизанщины, терроризма и различного рода экстремизма и именно они являются причиной массового нарушения прав человека на территории всего Южного Кавказа.

Также надо отметить слабую развитость правозащитных организаций в среде насильственно перемещённых лиц, которые проживают практически во всех субрегионах Южного Кавказа. Низкий уровень их социальной активности связан с тяжёлым психологическим и социально-экономическим положением. Многие объединяются в реваншистски настроенные политизированные объединения, некоторым удалось создать неправительственные организации гуманитарного, благотворительного характера. Однако, несмотря на огромное количество существующих проблем, беженцам не хватает энергии на создание своих же правозащитных организаций, регулирующих проблемы внутри самой среды.

В то же время надо отметить повышенную активность столичных организаций в этой области. Некоторые из этих организаций действительно занимаются проблемами беженцев, исходя из профессионального или просто человеческого долга, некоторые используют создавшуюся ситуацию «дефицита организаций» в своих узкоорганизационных целях. Ведь на эту категорию проблем выделяется немалое количество грантов. Конечно же, здесь допускается серьёзная ошибка со стороны доноров. Ведь было бы правильнее создавать механизмы самоорганизации и самоуправления в самой среде беженцев, а не вне её. Разумеется, приветствовался бы и смешанный тип. Данная обстановка осложняется часто и тем, что на уровне неправительственных организаций места организаций-беженцев занимают опять-таки столичные организации.

Ситуацию усугубляет то, что организации НПЛ не могут составлять конкуренцию местным НПО в добывании грантов, а международных программ, поддерживающих развитие именно организаций беженцев, практически нет. Это определяет то, что инфраструктура гражданского общества в среде насильственно перемещенных лиц или беженцев (пример чеченцев в Панкисском ущелье) не развивается. Кстати, этим зачастую пользуются экстремистски настроенные группы. В частности, в селах Панкисского ущелья при раздаче гуманитарной помощи ошибки, допущенные местными властями, а также фактическое отсутствие контроля со стороны центральных структур привело к тому, что раздачу стали контролировать вахабиты, представляющие исламскую радикальную религиозную группу.

Именно они стали защитниками прав обездоленных людей, которых пытались обобрать местные чиновники. Отсутствие демократических институтов защиты прав человека, как на государственном, так и на неправительственном уровне, а также ослабление влияния общинных традиционных методов решения проблем за счёт усиления новых, пришлых методов зачастую приводит к тому, что проблема прав человека переходит на задний план, уступая место проблеме безопасности и предотвращения массового насилия. К превеликому сожалению, ни государственные организации, ни международные наблюдатели не уделяют этим проблемам достаточного

внимания. Не проводятся профилактические меры, направленные на предупреждение развития этих конфликтов.

Некоторые рекомендации для тех, кто принимает решения

1. Необходимо рассматривать общества Абхазии, Нагорного Карабаха и Южной Осетии как разделённые войной сообщества и определять политику во всех сферах, учитывая каждую часть сообщества.
2. Необходимо, чтобы международное сообщество имело чёткую политику содействия развитию демократии в конфликтных зонах Южного Кавказа, учитывая разделённость обществ и с одинаковым вниманием содействуя этому процессу во всех частях сообществ.
3. Развитие институтов защиты прав человека сегодня, до политического урегулирования конфликтов, приблизит решение этих конфликтов, создаст атмосферу доверия и взаимопонимания,
4. Защита прав человека в конфликтных зонах осложняется, как правило, тем, что нарушения носят массовый и беспорядочный характер. Исходя из этого, важным является развитие превентивной правозащиты, направленной на предупреждение нарушений и, следовательно, на развитие механизмов гражданской безопасности населения

Информация о форуме неправительственных организаций Абхазии

2 июня 2000 года в Тбилиси более 15 организаций подписали меморандум об учреждении Гражданского форума неправительственных организаций.

Цель подписанного соглашения — содействие построению многонационального демократического абхазского сообщества на принципах мира, согласия и гражданского равноправия.

Задачи:

1. Содействие процессу мирного урегулирования абхазского конфликта
2. Содействие равноправному участию в процессе переговоров всех представителей разделенного войной сообщества
3. Содействие построению гражданских институтов в Абхазии и развитию механизмов защиты прав человека
4. Реинтеграция абхазского сообщества, которое было разделено в результате войны
5. Реабилитация взаимоотношений между различными социальными группами абхазского сообщества
6. Развитие гражданской и политической культуры

Информация о Конгрессе Правозащитных организаций Южного Кавказа

Основная цель: объединение усилий для решения проблем, связанных с защитой прав человека на Южном Кавказе, создание предпосылок для развития правозащитного движения в регионе

Конгресс – ежегодный форум правозащитников из всех регионов Южного Кавказа. Конгресс – издаёт ежегодный объединённый отчёт о состоянии в области прав человека на Южном Кавказе, который содержит также рекомендации, для государственных организаций всех уровней, международных фондов. Конгресс может также совпадать с выборами в той или иной стране – в этом случае правозащитники смогут быть параллельно наблюдателями и принести немалую пользу в независимой оценке выборов.

Условием участия в конгрессе является:

1. Данные об организации
2. Личные данные участника
3. Сведения об опыте работы в сфере правозащиты
4. Доклад на любую тему в области правозащиты на 7-10 страниц
5. Информация об ожиданиях участника от конгресса

6. Конкретное наименование рабочей группы, которая по его мнению должна работать на конгрессе
7. Возможные интересы вне конгресса, например посещение мест заключения, психиатрических больниц, встречи с государственными или общественными деятелями
8. Участник сам оплачивает проезд и размещение в Тбилиси
9. Организационный взнос 25 \$
10. Участник должен подтвердить свое участие за 30 дней до начала работы конгресса пересылкой выше указанных материалов

В работе конгресса могут принять также участие донорские организации, СМИ, Государственные и общественные деятели, исследователи, коллеги-правозащитники из других регионов мира, представители спецслужб.

Инициатором Конгресса является «Страсбургская группа», созданная с целью развития взаимоотношений между правозащитными организациями, повышения эффективности их деятельности в регионе, а также ускорения процесса полнокровного вступления стран региона в Совет Европы, включая общественный контроль-мониторинг выполнения странами рекомендаций Совета Европы.

Эффективность проведения конгресса зависит от уровня заинтересованности самих правозащитников. Особая роль у тбилисских правозащитников, которые в статусе хозяев конгресса смогут обеспечить проживание и питание своим партнёрам и коллегам из других регионов Южного Кавказа. Таким образом основной спонсор конгресса – сами правозащитники.

Организационный комитет конгресса постарается найти также средства для того, чтобы конгресс прошёл в максимально комфортных условиях, а также для того, чтобы был издан «Отчёт конгресса правозащитников Южного Кавказа»