



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Ю. Сунгуров

Правозащитные организации
и структуры в России:
состояние и перспективы развития

Электронный ресурс

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

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

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

А. Ю. Сунгуров

Правозащитные организации и структуры в России: состояние и перспективы развития



1. Перспективы развития общественного правозащитного движения

Современное состояние Российского общества и государства характеризуется отчетливо ощутимой тенденцией к усилению роли государства. В определенном смысле укрепление государственных структур может быть и положительным фактором, если только речь идет о подлинно правовом государстве. К сожалению, социологические опросы показывают растущую готовность большинства населения принять даже авторитарные методы руководства, поэтому вероятность усиления государства при ослаблении еще очень слабого гражданского общества является вполне реальной.

В этих условиях становится актуальной задача развития сотрудничества различных структур гражданского общества, а также укрепление такой его важной части, как правозащитное движение. Вместе с тем очевидна неоднородность самого правозащитного движения, в состав которого входят люди с самой разной профессиональной подготовкой и политических взглядов. Основой правозащитного

движения являются сегодня и останутся завтра сотни и тысячи активистов "снизу", которые столкнувшись с нарушением их собственных прав или прав их близких и сумев защитить эти права, стали помогать и другим, становясь тем самым как бы "народными адвокатами". Другие приходят в правозащитное движение через защиту прав определенных социальных групп, действуя в рамках "профильных" неправительственных организаций. Третьи, в недалеком прошлом активисты политических партий и движений демократической направленности, видят в правозащитном движении возможность содействия развитию демократии в нашей стране, отличную от участия во все менее влиятельных партиях .

Тенденцией развития правозащитного движения в современной России должно быть, на наш взгляд, усиление его профессионализации, знаний, качества деятельности. Все это невозможно без повышения образовательного уровня их участников, как общего, так и специального. Другим направлением может быть привлечение профессионалов — юристов, политологов, социологов и ученых других направлений. Это связано и с тем, что именно правозащитное движение могло бы сегодня внести существенный вклад в реформу самой правовой системы, в реформирование старых и в создание новых правовых институтов новой демократической России. Еще одним крайне актуальным направлением деятельности могло бы стать правовое просвещение, гражданское образование и воспитание.

Второй важной тенденцией развития правозащитного движения является, на наш взгляд, перенос центра тяжести в российские регионы, опора на местные интеллектуальные кадры и кадры граждански ответственных активистов. Одна из особенностей современной ситуации является почти повсеместное определение стратегии и тактики правозащитного движения из центра, из Москвы. При этом региональная специфика, особенности национально-культурной и социально-экономической ситуации в том или ином регионе почти не принимается во внимание. В то же время в самих регионах как правило имеются свои исследователи и аналитики, хорошо понимающие местную специфику, но они как правило остаются невостребованными, так как проекты уже разработаны специалистами из центра и на долю местных партнеров остается лишь их реализация. Одним из немногих исключений из этой тенденции является межрегиональная система мониторинга нарушений прав человека, организованная Московской Хельсинской Группой.

Одним из выходов из этой ситуации могло бы стать создание региональных исследовательских (и практических) групп, объединяющих ученых и активистов-правозащитников из одного региона (например, Северо-Кавказская, Поволжская или Северо-Западная группы), нацеленных как на анализ соблюдения прав человека, так и на содействие развитию новых или реформе старых правовых институтов. Примером такой группы может рассматриваться Северо-Западная группа "Права человека: общество и государство" .

В соответствии с основным предметом и формами деятельности среди российских общественных правозащитных организаций сегодня можно выделить три основные группы. Первая – это классическая правозащита «снизу», включающая в себя прежде всего помощь конкретным людям, права которых были нарушены, эта деятельность смыкается в определенном смысле с работой адвокатов, в этом же направлении действуют и получившие довольно широкое развитие в последнее время так называемые «юридические клиники» – практика студентов юридических специальностей, которую они проходят на базе сильных правозащитных организаций и заключающаяся именно в бесплатной юридической помощи нуждающимся.

Вторая группа организаций делает своим фокусом гражданский контроль определенных властных структур, например, силовых структур, или мест заключения. К сожалению таких правозащитных организаций у нас в России еще очень мало, например, организация «Гражданский контроль» в Санкт-Петербурге. В эту же группу можно включить и различные «профильные» НКО, которые вышли в правозащитное поле в процессе защиты прав своих членов (например, «Солдатские матери» или некоторые организации инвалидов), либо в процессе поиска ответа на вопрос «А как само государство и его органы решают проблемы, которые нас так волнуют?» (например, экологические организации или организации по охране культуры). При этом, как правило, на определенном уровне развития таких организаций, они уже не ограничиваются только функцией контроля, но, понимая, что многие ошибки представители власти делают «не со зла», а по элементарной правовой безграмотности, начинают заниматься правовым просвещением и образованием. Если же эволюция активистов таких организаций приводит к пониманию того, что сама по себе власть в нашей ситуации не способна эффективно провести, например, правовую реформу, то эти

организации плавно перемещаются в третью группу правозащитных организаций.

Эта третья группа организаций уже не ограничивается собственно правозащитой или гражданским контролем деятельности власти, а включается уже в процессы гражданского участия в ее реформирование, в повышение ее эффективности. Сюда можно отнести и участие в подготовке определенных законопроектов, и обучение, например, народных заседателей, и участие в развитии определенных политических и правовых практик, а также и участие в развитии новых государственных правовых институтов (например, участие СПб центра «Стратегия» в становлении института Уполномоченных по правам человека в регионах России, или участие Московской Хельсинской группы в развитии ювенальной юстиции).

С определенной точки зрения организации этого типа уже перестают быть чисто «правозащитными», так как в своей деятельности переходят от контроля власти к деятельности по повышению ее эффективности. В предложенной нами классификации типов некоммерческих организаций, мы отнесли эти организации уже не к правозащитным, а к «организациям четвертого типа», включающем в себя как ресурсные центры для развития НКО, так образовательные и аналитические центры, а также очень редкие, к сожалению, в России центры (институты) развития демократии. К сожалению, многие организации, которые могли бы развиваться в такие «Институты демократии», работающие над внедрением в нашу жизнь новых демократических практик, переместились в поисках больших денег в сферу избирательного менеджмента, где о гражданской позиции говорить пока не приходится.

Тем не менее, в ряде случаев такие организации не только сохраняют в своем названии определение «правозащитная», не только пользуются на благо дела наработанным за долгие годы авторитетом сопротивления тоталитарному государству, но и продолжают, в качестве одного из направлений своей деятельности, реальную работу по организации гражданского контроля, по созданию системы мониторинга соблюдения прав человека, в которой участвуют многие региональные правозащитники. Примером такой организации может служить уже упоминавшаяся Московская Хельсинская группа.

Вместе с тем, если признать, что под правозащитой можно понимать не только защиту существующего права, но процесс его

совершенствования, развития правовых институтов, то организации третьей группы бесспорно являются правозащитными. Если к тому же согласиться с тезисом о том, что без участия структур гражданского общества само современное российское государство не способно реформировать свою правовую систему на основе приоритета соблюдения прав человека, то дальнейшее развитие правозащитных организаций этой группы представляется очень актуальным. Такие организации, являясь по сути структурами-посредниками между властью и обществом, модераторами общественного диалога, явились бы одним из важных механизмов консолидации демократии в России, развития ее политического режима в направлении демократии участия .

Таким образом мы снова приходим к выводу о необходимости роста профессионализма, ответственности и образованности участников правозащитного движения. Надо отметить также, что решение задачи роста образовательного уровня правозащитников требует развития новых форм системного гражданского образования, которое может быть важной формой системы непрерывного образования взрослых. Сегодня существуют отдельные разрозненные центры, работающие в этой сфере без необходимой координации. На наш взгляд, перспективным было бы создание общероссийской сетевой горизонтальной образовательной структуры, одной из форм которой мог бы стать Межрегиональный вольный университет гражданского общества, идея которого была выдвинута еще в Звенигороде в 1996 г., на итоговом семинаре одной из наиболее успешных образовательных программ для НКО

2. Государственные правозащитные организации и структуры

Проведенный в рамках исследований СПб центра "Стратегия" анализ развития в России государственных правозащитных организаций и структур позволяет сделать предварительный вывод об их важности для построения в нашей стране демократического правового государства. Опыт стран со стабильной демократической системой убедительно свидетельствует о том, что и в этих странах они являются важным элементом развития демократии и уважения прав человека.

Рассмотрим эти структуры по порядку.

2.1. Депутатские комиссии по правам человека в представительных органах власти на национальном и региональном уровне

В России (точнее, еще в РСФСР в рамках СССР) депутатские комиссии по правам человека появились летом 1990 г. после первых демократических выборов в Местные органы власти в на Съезд Народных Депутатов РСФСР. Петрвая комиссия по правам человека появилась а Ленинградском городском совете (Председатель – правозащитник Ю.Рыбаков), затем такая комиссия появилась в Моссовете (Председатель – правозащитник В.Борщев) и в Верховном Совете России (председатель – правозащитник С.Ковалев). Аналогичные комиссии появились затем и в ряде других областных и городских советах. Это были первые государственные структуры, целью которых было именно обеспечение соблюдения прав человека. Вместе с тем в них отчетливо прослеживалась прямая связь с правозащитным движением – большинство членов этих комиссий составляли правозащитники.

Именно в этих комиссиях готовились законопроекты по теме прав человека, предпринимались действия в направлении поворота внимания исполнительной власти на темы защиты прав человека. Однако почти все эти комиссии перестали существовать уже в 1994 году, когда после принятия новой Конституции вместо советов выбирались областные Думы или Законодательные собрания. В некоторых случаях упоминание слов «по правам человека» осталось в названии других комиссий, например, комиссия по социальной политике, семье и детству и по правам человека в Хабаровской краевой думе. Исчезновение темы прав человека из направлений работы региональных законодателей достаточно симптоматично. Оно отражает изменение состава этих органов представительной власти, вымывание попавших туда на волне демократических преобразований правозащитников или людей, понимавших роль прав человека в современном обществе и ответственности власти за их реализаций.

Следует отметить, однако, что тематику защиты прав человека в некоторых регионах взяли на вооружение представители левых сил, в основном, КПРФ. Возможно, исходно это был чисто политический жест, однако постепенно эти комиссии стали действительно действовать как государственные правозащитные структуры, стали готовить

соответствующие законы, и, в частности, закон об Уполномоченном по правам человека. Так, например, в Законодательном Собрании Красноярского края уже долгое время действует Постоянная комиссия по законности, правопорядку и защите прав граждан, которую возглавляет депутат от КПРФ Ю.К.Абакумов. Именно эта комиссия вела и довела до логического конца работу по созданию в крае института Уполномоченного по правам человека, (8 февраля 2001 г. на эту должность был избран И.Е.Жмаков).

В Амурской области, в Амурском областном совете народных депутатов, с 1994 г. действует постоянная комиссия по вопросам социальной политики и защите прав человека, которую с момента создания и до января 2001 г. возглавлял профессор, д.т.н. и также член КПРФ В.П.Глотов. Эта комиссия приняла на себя большой поток жалоб жителей области: "В основном жалуются на невыполнение решений суда и судебную волокиту. Просят оказать материальную помощь, ...по прежнему много вопросов по жилью, по субсидиям, по нарушению работодателями трудового законодательства..." . Понимая, что работа с жалобами может их захлестнуть, В.П.Глотов стал инициатором и "мотором" разработки и продвижения закона "Об Уполномоченном по правам человека в Амурской области", а 18 января 2001 г. был избран на эту должность.

Все же приведенные примеры являются скорее исключением из общего правила. На федеральном уровне, в Государственной Думе, только недавно снова появилась подкомиссия по правам человека (председатель – Ю.А.Рыбаков). На наш взгляд такую ситуацию нельзя считать нормальной. Для сравнения – в Сейме Литовской республики депутатская комиссия по правам человека существует с 1991 г. постоянно. Предметом ее деятельности является как подготовка законов, направленных на соблюдение прав человека, так и предварительная экспертиза всех поступающих в Сейм законопроектов с целью выявления норм, которые могут привести к нарушениям прав человека. Наконец, именно комиссия по правам человека является той структурой Сейма, с которой более всего взаимодействуют Контролеры (Омбудсмены) Сейма Литвы. Таким образом, воссоздание комиссий (или подкомиссий) по правам человека в рамках российской представительной власти было бы весьма целесообразным.

2.2. Комиссии по правам человека при Президенте РФ и при главах администраций российских регионов

Комиссия по правам человека при Президенте РФ была создана еще в 1994 г. и ее председателем стал С.А.Ковалев. Позже, после острой критики Ковалевым действий Российской власти во время первой чеченской войны, председателем комиссии был назначен ученый-юрист с опытом работы в международных организациях. В.А.Карташкин. Сразу после победы Б.Н.Ельцина на выборах президента РФ в 1996 им был издан Указ, в соответствии с которым комиссии по правам человека должны были создаваться при Главах администраций во всех субъектах Российской Федерации. Главной целью деятельности таких комиссий являлось содействие главам администраций в обеспечении соблюдения прав человека в субъектах РФ. За прошедшее с момента издания этого Указа соответствующие комиссии были созданы примерно в двух третях субъектов РФ.

В первом приближении можно выделить следующие варианты развития таких комиссий:

1. В состав комиссий входят представители администрации, депутатов, правоохранительных органов, церкви, университетские преподаватели – юристы. Представители правозащитных НКО в состав комиссий не включаются. Как правило, в этом случае комиссия существует преимущественно на бумаге, с целью демонстрации выполнения Указа президента. В лучшем случае – ведется прием жалоб, и происходит помощь отдельным конкретным людям. В худшем – заявляется о желании "координировать" правозащитное движение в регионе, это желание с негодованием отвергается правозащитниками. К инициативам по созданию института регионального Уполномоченного по правам человека комиссия относится нейтрально, или отрицательно (например, Архангельская область).

2. В состав комиссии, наряду с людьми, указанными в первом варианте, входят и представители общественных правозащитных организаций. Комиссия собирается достаточно регулярно, и во время этих встреч правозащитники используют возможности таких встреч для развития своих контактов и возможностей для помощи конкретным людям. В свою очередь, представители власти узнают о позициях и мнениях правозащитников. Таким образом, наряду с помощью

конкретным людям создается также и "площадка для общения" или даже сотрудничества (Например, в Ростовской области). Комиссии и их руководство положительно относятся к созданию института Уполномоченного по правам человека, в отдельных случаях сами разрабатывают соответствующие законы (например, Санкт-Петербург).

3. Правозащитники или люди с близкими взглядами не только входят в состав комиссий, но и являются их руководителями. Таким образом, возможности комиссий эффективно используются для развития правозащитной деятельности в регионе. Комиссии активно участвуют в создании института Уполномоченного по правам человека (Нижний Новгород, Иркутск), а в отдельных случаях, после принятия соответствующего закона, председатель комиссии избирается на пост Уполномоченного (Саратовская область).

К сожалению, примерно в половине ситуаций реализуется первый вариант деятельности комиссий, несколько реже – второй вариант, третий же вариант существует в виде отдельных случаев.

Ярким примером первого варианта, может служить комиссия по правам человека при Губернаторе Краснодарского края, созданная осенью 1998 г. В первой публикации о деятельности комиссии было сказано, что одной из задач комиссии будет координация работы всех правозащитных организаций края. Это намерение вызвало резкую негативную реакцию краевых правозащитников, которые заявили, что они никого не уполномочивали на координацию их действий и будут и впредь действовать исключительно самостоятельно.

Общей чертой деятельности комиссий по правам человека является следующее:

- Комиссии работают на основе Положений, утвержденных решением Главы администрации

- Состав комиссии и ее руководство также утверждается решением Главы администрации, который может в любой момент времени изменить ее состав.

- Комиссия действует преимущественно на общественных началах, в ее составе лишь один освобожденный сотрудник – председатель, его заместитель или ответственный секретарь, в других же случаях это просто технический секретарь, причем отвечающая также и за работу других подразделений администрации.

- Все организационно-техническое обеспечение деятельности комиссии производится за счет администрации в тех пределах, какие будут определены администрацией.

Ясно, что при таких обстоятельствах говорить о какой-либо самостоятельности действия комиссий не приходится. Существенно более самостоятельным государственным институтом защиты прав человека является на наш взгляд институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана), работающего на основе специального закона, избираемого депутатами при сложности отставки, а также обладающего собственным офисом вне структур исполнительной или представительной власти и отдельной строкой в бюджете. Поэтому логично было бы на первый взгляд считать, что обсуждаемые комиссии при главах администраций являются лишь этапом на пути создания независимого государственного органа по защите прав человека – института Уполномоченного по правам человека.

Вместе с тем существует два обстоятельства, заставляющие по иному подойти к перспективам деятельности обсуждаемых комиссий. Прежде всего, согласно Федеральному закону "Об Уполномоченном по правам человека в РФ", институт Уполномоченного может существовать в субъектах РФ – подчеркнем, "может", а не "должен". Реальный опыт показывает, что исполнительная власть в большинстве областей и республик РФ не желает существования у себя такого независимого контролера. К началу 2001 г. Уполномоченные по правам человека избраны всего в семи субъектах РФ, а соответствующие законы приняты лишь еще в тринадцати областях и республиках. Низкая вероятность появления института Уполномоченного в большинстве субъектах РФ заставляет с большим вниманием отнестись и к деятельности Комиссий при главах администраций, которые еще долго могут быть единственной государственной структурой, нацеленной на соблюдение прав человека.

Во-вторых, одной из функций комиссий при главах администраций является экспертная функция, экспертиза и советы руководству исполнительной власти с целью избежать нежелательные последствия при принятии тех или иных управленческих решений. Именно так и рассматривал свою деятельность как председателя комиссии по правам человека при губернаторе Саратовской области ее председатель А.С.Ландо, участвуя во всех заседаниях правительства области. Другое дело, насколько осмеливаются выступать в роли экспертов председатели большинства комиссий, и насколько руководство регионов нуждается в

такой экспертизе. Вместе с тем можно предположить, что по мере развития в России правовой реформы и закрепления приоритета прав человека, а тем более, после решений Страсбургского суда по правам человека в отношении России (известно, что денежная компенсация потерпевшему и деньги на судебный издержки, которые составляют десятки тысяч долларов, будут выплачиваться из бюджетов соответствующих регионов), главы администраций все более будут заинтересованы в квалифицированных советах такого рода.

Третьим основанием для рассмотрения деятельности Комиссий не как переходной структуры, а по сути, является существующий международный опыт. Оказывается, сегодня примерно в тридцати странах мира успешно действуют так называемые Национальные (государственные) комиссии по правам человека, т в большинстве случаев они прекрасно срабатываются с существующим в этих странах институтом омбудсмана.

Таким примером является, в частности, Дания, где работают и Омбудсман Дании и Национальная комиссия по правам человека. Если Омбудсман и его офис занимается преимущественно рассмотрением конкретных случаев нарушения прав человека, то национальная комиссия по правам человека концентрируется на обобщении конкретных случаев, на экспертизе законопроектов с позиции возможности нарушения прав человека, на анализе соответствия датских законов европейскому законодательству, наконец, на правовом просвещении и воспитании.

Поэтому можно рассматривать деятельность комиссий по правам человека, в особенности на федеральном уровне, не только как "переходной этап" к созданию института Омбудсмана, но и как самостоятельный компонент государственных правозащитных структур. В тех же регионах, где представительная и исполнительная власть не готовы к введению института регионального уполномоченного, эти комиссии остаются пока единственными государственными правозащитными структурами.

2.3. Федеральный Уполномоченный по правам человека и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации

Существование Уполномоченного по правам человека в России закреплено отдельной статьей в Конституции, а также специальным Федеральным законом. Этот институт является разновидностью института Омбудсмана. Термин «Омбудсман» вошел в мировой язык из Швеции, где этим словом называли специального уполномоченного парламента, который в ответ на обращения жителей Швеции по поводу нарушения их прав со стороны администрации, правомочен проводить собственное расследование и доводить его результаты как до обеих ветвей власти, так и до широкой общественности через публикацию своих докладов в средствах массовой информации. Происхождение от представительной ветви власти делает этот институт действительно независимым от администрации, действия которой омбудсман имеет право проверять как по жалобе потерпевшего, так и по собственной инициативе. Появившийся в Швеции уже в 18 веке и закрепленный в Конституции 1809 г. как существующий при парламенте, этот институт стал действенным механизмом улучшения работы администрации, предотвращения нарушений ее чиновниками прав человека .

Начиная с середины 20 века этот институт стал распространяться и среди других стран мира, сначала среди скандинавских стран, затем среди англо-саксонских, европейских и т.д. В настоящее время уже около девяноста стран мира имеют у себя омбудсмана или сходный с ним институт . В целом, омбудсман понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений. Мировой опыт свидетельствует, оказывается эффективным механизмом "очеловечивания" структур исполнительной власти и прежде всего в поставторитарных странах . Особая потребность в этом институте возникает тогда, когда существующие государственные структуры не удовлетворяют решению всех контрольных задач и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола. Именно такая ситуация имеет место в современной России.

Как известно, Федеральный Уполномоченный по правам человека действует в России с мая 1998 г., к концу 2000 г. в семи субъектах РФ работали на основании соответствующих законов региональные Уполномоченные по правам человека (Республики Башкортостан и Татарстан, Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Смоленская и Свердловская области), еще в тринадцати субъектах РФ приняты законы "Об Уполномоченных по правам человека". Таким образом, существует уже определенный материал для анализа.

При рассмотрении судьбы правовых институтов, уже существующих в других странах, в новых условиях, можно представить себе несколько вариантов:

1. Копирование
2. Адаптация
3. Трансформация (поглощение и химеризация)
4. Имитация
5. Отторжение

Рассмотрим кратко эти варианты на примере развития института Уполномоченного по правам человека в России, который, на наш взгляд, является наиболее эффективным вариантом участия власти в защите прав человека (одновременно являясь и важным инструментом для повышения эффективности деятельности самой власти) ..

Копирование. Этот вариант в отношении института омбудсмана в России практически не встречается. Он более характерен для других бывших республик СССР, в особенности стран Балтии или Молдавии. Здесь желание как модно скорее стать европейскими странами (или походить на Румынию, как в случае с Молдавией) в сочетании с серьезной международной финансовой поддержкой часто приводит к прямому копированию иностранных форм. Так, в Румынии институт Омбудсмана существует в виде трех парламентских адвокатов — и в Молдавии он развивается именно в такой форме. В Швеции институт Омбудсмана существует сегодня в виде нескольких «профильных» омбудсманов — и в Литве сегодня уже существует семь омбудсманов.

Адаптация. Этот, наиболее плодотворный, на наш взгляд вариант, имеет место в России как на федеральном уровне, так и в некоторых регионах. Пример деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ О.О.Миронова убедительно показывает, как в течение трех лет работы этот институт находит свой путь развития, постепенно завоевывая симпатии общественного мнения и готовность к сотрудничеству со

стороны первоначально настроенных резко отрицательно правозащитников. На уровне субъектов РФ – это Уполномоченные по правам человека в Саратовской и Смоленской областях А.С.Ландо и В.Е.Осин, по этому же пути идет развитие и Уполномоченного по правам человека в Астраханской области В.В.Виноградова, свой путь постепенно находит и Уполномоченный по правам человека в Свердловской области В.В.Машков.

В этом случае происходит реальная адаптация, пусть и непростая, института омбудсмана к реальным условиям страны или ее отдельного региона, поиск своего лица и способа действия. Результат зависит как от ситуации в регионе, от позиции власти и структур гражданского общества, так и от личности самого Уполномоченного

Трансформация (Химеризация). Примером такого развития событий, когда содержание института меняется в нечто иное, может явиться ситуация в Волгоградской области, где в процессе принятия регионального закона была внесена поправка, разрешающая Уполномоченному оставаться членом политической партии. Поправка эта была внесена не случайно, а для того, чтобы дать возможность бывшему депутату Государственной думы, активисту фракции КПРФ, потерявшему свой мандат на выборах в Думу 1999 г., продолжить свою работу на благо КПРФ уже в должности Уполномоченного по правам человека. В итоге избранный весной 2000 г. депутатами Областной думы на эту должность М.А.Таранцов осенью этого же года избирается коммунистами области на должность Второго секретаря Горкома КПРФ. С точки зрения буквы закона, существующего в области, здесь все в порядке. Но ведь особенность института Уполномоченного по правам человека в том и состоит, что он опирается прежде всего на естественное право, защищая права человека в том числе и от посягательств самих законодателей. А принадлежность к одной из политических партий, да еще и пребывание на руководящих партийных должностях прямо противоречит миссии омбудсмана – служить Праву, а не какой-то политической силе.

Стоит подчеркнуть, однако, что опыт деятельности М.Таранцова на этой должности еще небольшой, и вполне может быть, что он сам поймет опасность избранной модели и сделает свой выбор.

Имитация. Этот вариант возможен при авторитарных или полу-авторитарных режимах, которые, однако, хотят соблюсти демократический декор и показать наличие у них всех необходимых демократических и правовых институтов. Ярким примером является

создание института Омбудсмана в Узбекистане, где на эту должность избрана дочь бывшего Первого секретаря КП Узбекистана Рашидова. Этот институт имеет свой Веб-сайт в Интернете и все необходимые атрибуты, но говорить о его реальном влиянии на ситуацию с правами человека в этой Республике пока не приходится. В некотором смысле аналогичная ситуация имела место до недавнего времени и в Республике Башкортостан, где на пост Уполномоченного по правам человека был избран (первым среди российских регионов!!!) заместитель прокурора республики. Следует отметить, однако, что с течением времени в его работе все сильнее проявляется адаптационная модель.

Отторжение. В наиболее яркой форме феномен отторжения института Уполномоченного по правам человека проявился в Архангельской области, где после 8 месяцев деятельности этого института Уполномоченный был смещен с должности, офис распущен и с тех пор Губернатор блокирует все попытки депутатов восстановить этот институт. В таких регионах, как Хабаровский край и Мурманская область главы администраций наложили вето на принятые депутатами законы "Об уполномоченном по правам человека...", а депутаты не смогли его преодолеть. В других случаях блокируются сами попытки рассмотрения законопроектов в законодательных органах субъектов федерации (например, Ростовская область).

3. Предложения по направлениям действий

Какова же, на наш взгляд, может быть стратегия действий структур гражданского общества в направлении развития государственных правозащитных структур? Прежде всего, надо понять, что развитие государственных правозащитных структур и органов является важной составляющей становления правового демократического государства (а не вторжением чиновников в поле деятельности правозащитников — общественников).

Во вторых, в реальных условиях современной России, в самих государственных структурах практически нет организованных групп или сил, целью которых было бы развитие государственной правозащиты. Современная тенденция скорее обратная — на выстраивание властной вертикали, что в реальности может привести к возрождению авторитаризма. Вместе с тем продекларированное властью желание

строить правовое государство не позволит ей (по крайней мере в грубой форме) отвергать помощь, содействие в развитии правовых и правозащитных структур.

Именно поэтому важно соединить организационные и методические возможности российских правозащитных НКО и НКО, работающих в режиме "Институтов развития демократии" (НКО-медиаторов), с финансовыми ресурсами фондов, действующих на территории России, в направлении развития общественных и государственных правозащитных структур и организаций, выбора последними "адаптационного" варианта развития, в также укрепления сотрудничества государственных и общественных правозащитников.