



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Ю. Сунгуров

Участие правозащитников
в политике и пределы
их сотрудничества с властью

Электронный ресурс

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

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

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

А. Ю. Сунгуров

Участие правозащитников в политике и пределы их сотрудничества с властью



В процессе реализации программы развития института регионального Уполномоченного по правам человека Санкт-Петербург центром «Стратегия» было проведено в 1998-1999 гг. две конференции и пять рабочих семинаров в различных регионах России, в которых приняли участие около 400 человека из 48 российских регионов. Большинство из участников этих семинаров были активистами правозащитного движения. Темой семинаров и конференций было обсуждение возможных путей создания института регионального Уполномоченного, препятствий, стоящих на этом пути, и способов их преодоления. Наряду с препятствиями, связанными с консерватизмом власти, участники всех семинаров выделяли и такой фактор, как разобщенность правозащитников, а иногда и их конкуренция между собой, которую могут использовать в своих целях властные структуры.

В ходе этих семинаров и конференций естественным образом вставал и такой вопрос: «А что же собой представляет само правозащитное движение, однородно ли оно, а если нет, то какие категории правозащитников можно было бы выделить?». Настоящая

работа и представляет собой попытку рассмотреть эти и связанные с ними вопросы. [1]

1. Типы правозащитников

На наш взгляд, можно выделить следующие типы или группы правозащитников:

1. Правозащитники с до перестроечным стажем, те, кто выступал за соблюдение прав человека еще в советское время, и, соответственно, подвергался за это репрессиям. Это, бесспорно, «золотой фонд» российского правозащитного движения, люди, в большинстве своем служащие камертоном и для других правозащитников, и просто для российских граждан. На российском уровне – это такие люди, как С.А.Ковалев и Л.А.Алексеева, в Санкт-Петербурге – Б.П.Пустынцев и Ю.А.Рыбаков, в Екатеринбурге – В.А. Шаклеин и В.Г.Пестов, в Томске – Н.В.Кандыба, в Иркутске – Г.К.Хороших и т.д. Именно представители этой группы составляют основу всероссийского движения «Мемориал» и его региональных отделений [2].

2. Люди, пришедшие в правозащитное движение во время перестройки или вскоре после ее окончания. Как правило, они были активными участниками политических клубов 1987-1988 гг., а затем членами Народных фронтов в поддержку перестройки, были, наряду со «старыми» правозащитниками учредителями движения «Мемориал» В начале же 90-х годов они, в отличие от большинства своих товарищей по Народным фронтам, не ушли в политические партии, а сознательно избрали для себя деятельность в правозащитных организациях, и к концу 90-х годов приобрели уже солидный опыт деятельности в этом направлении. Работая бок о бок с правозащитниками первой группы они многому у них научились, и сблизились с ними по нравственному уровню. В качестве примера правозащитников этой группы можно привести А.Соколова из Московского Мемориала, С.М.Шимоволоса из Нижнего Новгорода, Г.Г.Чернявского из Апатит.

3. Правозащитники, представляющие собой само возникающий, или «grass root» уровень. Это, как правило, обычные люди, не участвовавшие ранее в демократическом движении, но столкнувшиеся с нарушением прав человека на конкретном примере (часто на собственном примере или на примере своих близких) и сумевшие защитить нарушенные права. Очень часто эти люди продолжают свою деятельность

по защите нарушенных прав других граждан, становясь своеобразными «народными» адвокатами. Этот тип правозащитников наиболее массовый, они составляют основу правозащитного движения в нашей стране. Вместе с тем, занимаясь ведением судебных процессов и находясь в постоянном конфликте с властью предрешающими, они иногда становятся конфликтными в общении с другими людьми, в том числе и с собратьями по правозащитному движению, сутяжничество становится свойством их характера. С другой стороны, многие из них по мере вовлечения в правозащитную деятельность все более сближаются с правозащитниками из предыдущей группы, приобретая все более гражданскую позицию, сознание важности своей деятельности для построения у нас в стране гражданского общества.

4. Представители четвертой группы правозащитников по своему происхождению весьма близки к представителям второго типа, но в отличие от последних в начале девяностых годов они принимали активное участие в создании и деятельности политических партий и движений, таких, как Демократическая Россия, Демократическая партия России, Свободно- Демократическая партия, Республиканская партия и т.д. Многие из них в годы подъема этих партий и движений в 1990-1993 гг. занимали в них ответственные позиции и посты, избирались в представительные органы власти различного уровня. Эта деятельность принесла им большой опыт политической работы, в том числе и в аппарате политических партий, со всеми достоинствами и недостатками такого опыта. Однако впоследствии они «не вписались» в первый или во второй эшелоны российских политических партий и постепенно возглавляемые ими партии, движения и их региональные отделения оказались «на обочине» политического процесса.

В этой ситуации некоторые из этих лидеров решили перейти «играть на другое поле» — из политики в сферу правозащитного движения, тем более, что цели их политической активности — становление в России правового демократического движения — вполне соответствовали и целям правозащитных организаций. Ярким примером представителей этой группы можно назвать многолетнего сопредседателя движения «Демократическая Россия» Льва Пономарева, который в 1997 г. организовал общероссийское Движение «За права человека». Среди региональных правозащитников этого типа можно назвать Я.Е.Савченко (Новосибирск), А.Ф..Бехтольда (Хабаровск). Характерно, что Александр Бехтольд является одновременно и председателем регионального

отделения движения “За права человека” и сопредседателем регионального отделения движения “Демократическая Россия”. Близкой к этой группе является и такая интересная личность, как бывший президент Республики Мордовия, В.Д.Гуслянников, который после ликвидации в 1993 г. самого поста Президента этой республики, стал председателем Мордовского республиканского правозащитного центра, оставаясь одним из лидеров Федеральной партии «Демократическая Россия».

Сам по себе выбор этих ветеранов демократического движения в пользу правозащитной деятельности вполне оправдан, их опыт и знания очень нужны правозащитникам. Вместе с тем некоторые из них приносят в правозащитную среду и навыки внутрипартийной аппаратной работы, стиль которой не всегда соответствует определенным моральным стандартам. Другой проблемой может стать отсутствие окончательного выбора в пользу правозащиты, желание одновременно играть и на политическом поле.

5. К правозащитникам пятого типа можно отнести активистов различных неправительственных некоммерческих организаций (НКО) или, иначе, организаций 3 сектора, которые в ходе решения задач своих НКО приходят от понимания необходимости защиты прав своих членов к пониманию важности защиты права как такового и важности контроля действий самого государства. Это могут быть организации инвалидов различного профиля, организации этнических или национальных меньшинств, сексуальных меньшинств, гендерные центры, экологические организации, организации потребителей или обманутых вкладчиков и т.л. В качестве примера можно привести председателя правления Карельского Союза защиты детей Н.Г.Павлову или председателя защиты прав потребителей Твери и области Р.Н.Нестеренко. Так, центром организации кампании в защиту Владивостокского военного журналиста Григория Пасько, обвиненного в выдаче государственных секретов Японии, стал лидер Приморской краевой экологической организации «Эко-Логос» Андрей Кубанин.

В последнее время к осознанию своей деятельности как правозащитной приходят и некоторые профсоюзные лидеры. Примером здесь может служить зам. Председателя исполкома Союза докеров Владивостокского порта В.В.Прохоров, который одновременно является и председателем Приморского отделения Всероссийского общественного движения “За права человека”.

Мы говорим здесь о реальных действиях организаций и их активистов, приводящих их в ряды правозащитников, а не о формулировках в уставных документах. Если же пойти по последнему пути, то можно получить в результате случай с информационным справочником общественных организаций Новосибирска, в котором раздел «Правозащитные организации» открывался Ассоциацией ветеранов спецподразделений КГБ (Можно предположить, что основанием для этого стал чисто юридический факт - в параграфе «Задачи организации» её устава первым дефисом значилось «Защита прав членов организации».

6. В последнее время стал проявляться новый тип правозащитников, или, точнее, членов или сотрудников правозащитных организаций. Это молодые юристы, часто ведущие собственную юридическую практику, но часть своего времени уделяющие участию в работе правозащитных организаций, например, бесплатно ведя конкретные дела, или оказывая консультационные услуги. Можно так попытаться объяснить приход этих специалистов в правозащитные организации: приступив к работе как профессионалы-юристы, они вскоре увидели, что без изменения отношения к закону самих представителей власти у нас не может быть правового поля для работы квалифицированных юристов. Отсюда и возникает их решение помогать деятельности организаций, ставящих своей целью контроль за соблюдением законности со стороны самой власти. Некоторые из них, вовлекаясь в деятельность правозащитных организаций, начинают чувствовать уже гражданскую ответственность за происходящие события, сближаясь тем самым с правозащитниками второго типа, но отличаясь от них высоким профессионализмом в юриспруденции.

Важно отметить, что росту этой группы правозащитников весьма способствует и развитие «юридических клиник» — бесплатных юридических консультаций, служащих практикой для студентов-юристов.

7. По-видимому, стоит выделить еще одну группу правозащитников, к

которой автор данной работы может отнести и себя. В чем-то они близки с правозащитниками пятого типа, но к правозащитной тематике их привела не непосредственная работа по защите прав членов своих организаций, а преподавательская деятельность, законотворчество или иная подобная активность. Если пользоваться английскими выражениями, то это представители не «grass-root organizations», как в

случае пятой группы, а скорее члены «policy group», групп формирования конкретных политических или социальных практик.

Примером такого пути может служить деятельность СПб гуманитарного и политологического центра «Стратегия», в котором работает автор этих строк. Главной целью центра, как общественной организации, является содействие становлению гражданского общества в Санкт-Петербурге и в других регионах России, а одним из основных направлений – организация конструктивного партнерства общества и власти. В 1997 г. Центр успешно реализовал при поддержке Демократической программы Тасис проект, в ходе которого были подготовлены доклад о соблюдении прав человека в Санкт-Петербурге и законопроект «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» [3]. Это послужило основой для последующей деятельности по распространению института омбудсмана на другие регионы России [4], о чем уже отмечалось в начале этой статьи. Достаточно близка к этой группе правозащитников и деятельность фонда правовых исследований «Интерлигал», созданного и уже в течение более чем десяти лет возглавляемого Ниной Беляевой, а также Фонда правовой реформы (Михаил Флямер)

Эта группа, являясь по сути пограничной, пока весьма невелика и с ней, как и с любыми пограничными группами, часто возникают неясные ситуации. Так, например, относить ли в эту группу преподавателя университета только потому, что он подготовил курс лекций по правам человека?

В завершении приведем еще три группы людей, называющих себя правозащитниками, но, на мой взгляд, имеющие право так называться только с приставкой – «квази».

8. Я имею в виду прежде всего появившиеся в самое недавнее время правозащитные организации, созданные сотрудниками государственных силовых ведомств или прокуратуры. Примером является созданный в 1997 г. Самарский региональный общественный правозащитный центр, председатель которого В.И.Индиряков является одновременно ответственным сотрудником областной прокуратуры. Зачем сотрудникам правоохранительных органов, которые и без того обладают необходимыми властными рычагами для защиты прав человека, создавать еще и общественные правозащитные организации, остается большим вопросом. Одним из ответов на него может быть мнение некоторых самарских правозащитников, считающих, что эта организация была создана

специально для получения грантов, так как желательные в таких случаях письма поддержки от властных структур были бы обеспечены.

Вторым объяснением может быть первая позиция из заявленных в ее Уставе направлений деятельности: «Координация деятельности правозащитных организаций области». Действительно, вот мечта всех чиновников: созданная при областной прокуратуре «правозащитная» организация координирует деятельность всех остальных общественных правозащитных организаций. Вот только у этих организаций не спросили, хотят ли они такой координации. Представляется, что Самарская инициатива по созданию таких «правозащитных» организаций может быть подхвачена (или уже подхвачена) и в других регионах России.

9. Второй из групп квази-правозащитников являются люди, использующие правозащитную тематику для привлечения внимания прессы и других средств массовой информации к своей собственной персоне. В Санкт-Петербурге примером могут являться бывший депутат Государственной думы и бывший лидер петербургских жириновцев Вячеслав Марычев, а также В.Каграманов, не менее скандальный лидер состоящей из него самого Антибюрократической партии, известный в городе акциями с публичным сжиганием картонных гробиков известных политиков и т.д. Во время первой попытки выборов Уполномоченного по правам человека в СПб оба эти персонажа выдвигали свою кандидатуру и активно участвовали в выборах.

10. Наконец, в группу квази-правозащитников можно отнести тех сотрудников вузов или научных институтов, которые используют правозащитную тематику исключительно для получения грантов от различных фондов. При этом хорошее владение стилем, умение грамотно писать заявки, а также возможность получения писем поддержки от руководства и различных властных структур часто дают им преференцию перед подлинными правозащитниками

Приведенная здесь классификация конечно же не является полной и законченной. Обозначенные здесь группы не являются взаимно исключаящими, многие правозащитники могут быть отнесены к разным группам одновременно. Правозащитники- ветераны из первой группы не живут в безвоздушном пространстве, многие из них участвовали или продолжают участвовать в политике, другие вернулись из политического поля в правозащитное и т.д. Представляется все-же, что эта попытка классификации будет полезной для понимания происходящих в

правозащитном движении процессов, и прежде всего она будет полезной для склонных к рефлексии участников этого движения.

2. Правозащитное движение и политика

В предыдущем разделе мы уже касались темы взаимоотношения правозащитного движения и политики. Рассмотрим сейчас эту проблему подробнее. Прежде всего, остановимся на истории взаимоотношения этих понятий в нашей стране. Как известно, сам термин «правозащитник» возник в русском языке в конце 1965 года, когда во время судебного процесса над писателями Ю.Даниэлем и А.Синявским состоялась демонстрация протеста на Пушкинской площади в Москве. Её участники развернули плакаты с призывом соблюдать Конституцию, а также обеспечить открытый характер суда над писателями А.Синявским и Ю.Даниэлем. Инициатором демонстрации был математик и поэт, сын Сергея Есенина Александр Есенин-Вольпин. Он один из первых стал пропагандировать такую столь непривычную для советского сознания мысль, что законы следует понимать в соответствии с их смыслом, а не так, как их трактует начальство [5].

Призыв к соблюдению на практике принятых законов явился сильным ударом в жизненный центр тоталитарной системы власти, в основе которой были новояз и двоемыслие по Оруэллу - слова в реальности имели противоположный смысл, а все договоренности в глазах истинных коммунистических лидеров, начиная с Ленина, гроша ломаного не стоили. И вот появляются люди, желающие воспринимать правовые нормы действительно как полномостный Закон. Система не могла допустить деятельности правозащитников, ибо само их существование развенчивало мифы и разрушало краеугольные камни коммунистической диктатуры. С другой стороны, сплошного железного занавеса уже не существовало, от тоталитаризма страна переходила к авторитарному режиму, при котором власти уже не пытались контролировать все стороны жизни людей.

Власти были поставлены перед сложным для них выбором - начать репрессии против правозащитников, либо начать действительно приводить в соответствие свои слова и дела, т.е. начать движение к правовому государству. После некоторых колебаний был избран первый путь, страна начала входить в период брежневского застоя. Именно в этот

период, понятие правозащитник стало символом сопротивления коммунистическому режиму, причем сопротивления не насилием, а обращения к праву. Когда же в период правления Горбачева власти начали движение к правовому государству, это привело в конечном счете к крушению советского режима, как оказалось, несовместимого с идеей правового государства.

Отметим здесь исходную политизированность самого понятия «правозащитник», его некоторую двойственность и конспиративность. Действительно, большинство участников первого митинга на Пушкинской воспринимали, на мой взгляд, свое требование соблюдения положений Сталинской Конституции как удобную форму борьбы с режимом, а вовсе не были ее горячими сторонниками. Они вели политическую борьбу, так как посягали на монополию власти определять правых и виновных, а идея защиты права как такового была для них скорее хорошим тактическим приемом.

Впоследствии, однако, развитие идеи самоценности права, и в его рамках важность соблюдения прав человека привело к появлению уже убежденных правозащитников, которые были для правящего режима не менее опасны, чем его открытые противники. Идея соблюдения прав человека нашла поддержку на Западе, образовался альянс советских и международных правозащитников, итогом стало массивное давление на Советское руководство, апогеем которого стало заключение Хельсинского соглашения в месте с его «третьей», гуманитарной корзиной.

Позже, в период Горбачевской перестройки, именно изменение отношение властей к правозащитниками, освобождение из лагерей С.А.Ковалева, Л.И.Богораз и их товарищей, возвращение из ссылки академика А.Д.Сахарова стало для многих убедительным доказательством реального изменения политического курса страны. Поэтому участие правозащитников в первых реально выбранных представительных органов власти СССР и России, т.е. их участие в политике, было естественным и логичным шагом. Когда же уже в начале 90-х годов стали создаваться первые партии демократического направления, в числе их лидеров также были многие правозащитники. Таким образом, вся более чем тридцатилетняя история правозащитного движения в нашей стране указывает на его тесную связь с политикой.

Рассмотрев исторические аспекты взаимоотношений правозащитного движения и политики, попробуем точнее определиться с

самими обсуждаемыми понятиями. Прежде всего, определим, что под российским правозащитным движением мы понимаем всю совокупность правозащитных организаций и отдельных правозащитников нашей страны. Это движение объединено общностью целей, направлений деятельности, а также общими информационными ресурсами в виде журнала «Правозащитник», правозащитной сети в Интернете, и т.д. Часть этих организаций входит в различные проекты, например, в проект мониторинга соблюдения прав человека в российских регионах, который координирует Московская Хельсинская группа. Наряду с этим «сетевым» сообществом существует и организация «Всероссийское общественное движение “За права человека”», созданная два года назад по инициативе Льва Пономарева на основе ряда правозащитных организаций и региональных отделений движения «Демократическая Россия». Говоря о «правозащитном движении» мы будем говорить далее именно о движении в первом смысле, т.е. о всей совокупности правозащитников страны.

Обратимся теперь к самому понятию «правозащитник». Исходя из самого слова, правозащитник — это тот, кто выступает защитником права. Возможно и такое определение: правозащитник — это тот, кто выступает сторонником реализации законов, совокупность которых и составляет само право. Однако во втором определении уже присутствует и определение самого права, понимаемого как совокупность существующих в стране законов. Такая трактовка права, принятая в рамках позитивистской концепции права, является далеко не единственной. Ему противостоит концепция естественного права, в которую органическим образом входит понятие прав человека, или естественных прав, которые даны человеку изначально, и никакому законодателю не дано право их нарушать. Эта идея прекрасно сформулирована в Т.Джефферсоном в Декларации независимости США: «Мы считаем очевидным следующие истины: все люди сотворены равными, и все одарены своим Создателем определенными неотчуждаемыми правами, среди которых право на жизнь, свободу и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав учреждены среди людей правительства, заимствующие свою власть из согласия управляемых.».

На наш взгляд, российское понятие «правозащитник» органически связано именно с естественной, а не с позитивистской концепцией права. Возможно именно поэтому осенью 1993 г. во время Конституционного кризиса в России подавляющее большинство правозащитников не поддержало действия Р.И.Хасбулатова, которые были абсолютно

правомочны с точки зрения тогдашнего законодательства, но игнорировали результаты волеизъявления граждан на апрельском референдуме.

Для стран с устоявшимся демократическим режимом невозможно такое острое расхождение легальности и легитимности, которое имело место в России в 1993 г., и возможность которого сохраняется пока и сейчас. Возможно поэтому российские правозащитники и после 1993 г. многое прощали правящей российской власти в обмен на противостояние Б.Ельцина коммунистическому реваншу и принятие конституции, в которой очень хорошо очерчены права человека. И лишь необъявленная война в Чечне подорвала кредит доверия правозащитников.

Итак, из чего же складывается деятельность правозащитника?

- Прежде всего, это защита прав человека в конкретных случаях их нарушения, т.е. деятельность, близкая к адвокатской, но со своей спецификой.

- Далее, это выявление и организация противодействию типичным случаям нарушения прав человека, например, в местах заключения и в армии.

- Правопросветительская и миротворческая деятельность.

- Наконец, это мониторинг соблюдения прав в отдельных регионах и в России в целом, подготовка соответствующих отчетов и докладов.

В принципе, в случае стран со стабильным демократическим режимом, этим и ограничиваются классические правозащитные организации. Однако в современной России правозащитные организации постепенно берут на себя также функции контроля за деятельностью исполнительной власти и ее отдельных ведомств. Так, задачей правозащитной организации «Гражданский контроль» (Санкт-Петербург) является контроль за деятельностью силовых структур, организация «Солдатские матери» - за соблюдением прав военнослужащих и т.д. В самое последнее время проявляются инициативы правозащитных организаций в направлении контроля бюджетного процесса.

Еще одним направлением деятельности ряда правозащитных организаций является участие в разработке законов и нормативных актов. Это направление также не свойственно классическим правозащитным организациям, но в российских условиях, когда нормативная база только создается, а положения, связанные с соблюдением прав человека являются достоянием очень узкого круга специалистов (если являются

вообще), уклоняться от участия в нормотворческой деятельности было бы неразумно.

Определим теперь, что мы понимаем под словом «политика». Существуют многие определения политики, но мне ближе всего такое: «Политика — это взаимоотношения по поводу власти». Легко при этом видеть, что в это широкое определение попадает очень широкий круг организаций и процессов, в том числе и вся вышеотмеченная деятельность правозащитных организаций.

В более узком (и более распространенном) смысле под политикой понимают совокупность действий и отношений, направленных на получение или удержания власти. В условиях демократической политической системы (а также в процессе перехода к демократии) термин «заниматься политикой» означает участвовать в процессе выборов представительной или исполнительной власти в качестве кандидатов или членов их команд. Как известно, политическая группа, которая представлена на выборах и которая способна через выборы поставить своих кандидатов у власти, называется политической партией.

Попытаемся теперь дать ответ на вопрос, вынесенный в название данного раздела: как же соотноситься между собой правозащитное движение и политика?

Отметим прежде всего, что под политикой мы будем понимать политику в узком, общеупотребительном смысле слова, т.е. как совокупность действий и отношений, направленных на получение или удержания власти. Именно о таком поле действия политических акторов говорят как о политическом поле. На мой взгляд, это поле существенно отлично от поля действия правозащитных организаций, и смешивать их — значит наносить урон обоим. Я говорю именно о правозащитных организациях, а не отдельных личностях-правозащитниках. Из нашей новейшей истории мы видим, что многие известные правозащитники активно участвуют в создании и деятельности политических партий, сами баллотируются и избираются в федеральные и региональные парламенты. Это означает, что участвуя в этом процессе, они выходят из своей роли правозащитника и реализуют себя как политики. В переходный период от полутоталитарного общества к демократии такие переходы из роли в роль не только желательны, но и необходимы — присутствие в представительных органах власти таких людей вносит в их работу определенный нравственный камертон, не говоря уже о той пользе,

которую они приносят стране как творцы и разработчики законов. Если бы в Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ не было бы столько правозащитников, вряд ли мы бы имели вторую главу нашей Конституции, соответствующую лучшим мировым стандартам.

При этом надо четко понимать, что действия в политическом поле, необходимость компромиссов, тактических ходов, невольное участие во внутрипартийных процессах и аппаратных интригах влияют и на самих правозащитников, которые, возвращаясь на правозащитное поле, несут в себе навыки и методы современной политической борьбы. Тем не менее, такие издержки являются все же оправданными. Участие же целых коллективов правозащитников в политическом процессе – это уже иная, существенно менее допустимая ситуация. К сожалению, именно она может иметь место, когда одни и те же люди представляют из себя региональный Совет «Демократической России», или Совет демократических сил, и активно участвуют в политическом процессе в регионе, а с другой стороны – являются региональным отделением движения «За права человека».

Здесь необходимо остановиться на одной из причин, стимулирующих активистов непопулярных сегодня в регионах демократических партий и движений создавать из себя правозащитные организации. Этой причиной является надежда на получение гранта от какого-нибудь иностранного фонда, работающего в России. Ведь известно, что политическим партиям и движениям фонды оказывать поддержку не имеют права, а неполитических общественным организациям – вполне могут. Этот фактор – расчет на получение гранта от иностранного фонда (за неимением пока наших, отечественных) вообще требует отдельного анализа. Здесь же отметим, что ведя такую «двойную игру», ее участники наносят ущерб как политическому, так и правозащитному сообществу.

Возвращаясь к иностранным фондам, подчеркнем, что их правила поведения, созданные прежде всего для стран с устойчивым демократическим режимом, предусматривают достаточно резкое разделение деятельности общественных, правозащитных, благотворительных, экологических и тому подобных организаций с одной стороны и политической деятельности – с другой. Так, законодательство США предусматривает предоставление определенных налоговых льгот только тем общественным организациям, которые заведомо не только не участвуют в избирательном процессе, но и не пытаются влиять на

разработку и принятие новых законов. Как уже отмечалось, требовать в условиях современной России от правозащитных организаций полностью отказаться от участия в разработке и лоббировании определенных законов, значило бы пренебречь реальными интересами российского общества. Столь строгое разделение возможно, появится и у нас, но не ранее достижения российским обществом стадии консолидированной демократии.

3. Правозащитники и власть

В нашей ранней работе [6], посвященной анализу характера взаимоотношений с властью различных общественных организаций, возможность партнерских отношений с властью для правозащитных организаций была оценена как наименее вероятная по сравнению с другими общественными организациями. Действительно, главная миссия правозащитных организаций - выявление случаев нарушения прав человека, защита этих прав и контроль деятельности государственных структур не может вызывать симпатии и желания сотрудничать у большинства чиновников исполнительной власти, и пока лишь немногие избранные политики понимают важность для демократического государства подобной правозащитной деятельности. Для большинства же чиновников эти организации - лишь помеха в их работе. Поэтому партнерство, а зачастую и сотрудничество с властью для правозащитных организаций весьма проблематично, а иногда и просто нежелательно.

Сегодня, особенно если включать в круг деятельности правозащитников и участие в разработке и лоббировании законов и нормативных актов, я бы уже не был бы столь категоричным. Действительно, процесс подготовки законов подразумевает возможности переговоров, сотрудничества и партнерства. По-видимому, здесь возникает определенное противоречие между функцией контроля, выявления нарушений прав человека, и действий по их восстановлению в судебном порядке, с одной стороны, и участия в правотворчестве и социоконструировании, с другой. Это противоречие носит объективный характер, отражая различные социальные роли и функции. Разрешить его в своей деятельности могут лишь очень немногие организации. В большинстве случаев в правозащитном сообществе стихийно идет разделение на две основные группы правозащитных организаций и правозащитников - реализующих преимущественно первый или второй

пути. Очень условно по отношению к властям эти группы можно назвать «радикалы» и «конструктивисты».

Можно предположить также, что для лидеров второго типа организаций характерен определенный опыт участия во власти, как правило, в качестве депутатов первых демократически избранных в 1990 г. местных и региональных советов, некоторые из них избирались депутатами и далее. Навык участия во представительной власти, делового общения с руководителями и чиновниками исполнительной власти не могли пройти бесследно. С другой стороны, склонность к бескомпромиссности или к сотрудничеству может быть связана просто с психологическими особенностями участников правозащитного движения. Важно понимать, что с точки зрения интересов общества одинаково важны как первый, так и второй типы правозащитников и правозащитных организаций, и невозможно определить, кто из них лучше. К сожалению, гармонические отношения между этими группами правозащитников на региональном уровне складываются далеко не всегда. Да и взаимоотношения между правозащитниками – радикалами тоже далеко не всегда складываются оптимальным образом. Возможно, привычка постоянной борьбы переносится и на собратьев по сообществу. Я надолго запомню опыт подготовки конференции в Санкт-Петербурге, посвященной развитию института Уполномоченного по правам человека, когда, позвонив одному региональному правозащитнику, и спросив его, кого еще из его города можно было бы пригласить на конференцию, я получил ответ: «Кого еще можно пригласить – сказать не могу, а вот кого ни в коем случае приглашать не надо – скажу». И далее последовали фамилии пяти других правозащитников.

К сожалению, отсутствие единства среди сообщества правозащитников часто используется в своих целях представителями власти. Ярким примером может служить ситуация во время заседания Мурманской Областной Думы, когда была предпринята попытка преодолеть вето губернатора, не подписавшего принятый Думой закон «Об Уполномоченном по правам человека Мурманской области». К удивлению сторонников закона, было предоставлено слово двум представителям правозащитного движения, которые призвали депутатов не голосовать за закон. Одна из выступавших отвергла закон из-за его непроработанности, хотя, на мой взгляд, подлинной причиной была ее принадлежность к группе правозащитников, изначально не участвовавших в разработке законопроекта. Аргументация второго выступавшего,

Евгения Уткина, постоянно обличавшего депутатов Думы за продление теми срока своих полномочий на два года, сводилась к тому, что не легитимная из за такого самопродления Дума не имеет права принимать никаких законов, и в особенности, законов связанных с защитой прав человека. В итоге губернаторское вето на закон так не было преодолено [7].

Выше мы обсуждали взаимоотношения правозащитников и власти, возникающие в связи с деятельностью самих правозащитников и их организаций. Однако для власти в современной России характерны и собственные действия и шаги по защите прав человека, являющиеся отражением процесса демократической реформы. Остановимся на этих шагах подробнее, а также на их влиянии на характер обсуждаемых в данном разделе взаимоотношений.

Прежде всего отметим депутатские комиссии по правам человека, которые существовали во многих региональных и городских советах народных депутатов, а также в Верховном Совете РФ в 1990-1993 гг. Первой по времени такая комиссия возникла в Ленинградском городском совете, ее возглавил правозащитник Ю.А.Рыбаков. Эти комиссии сделали очень много для внедрения самого понятия о правах человека, о необходимости их защиты со стороны самой власти. История этих комиссий еще не создана, хотя она была бы очень полезной и для сегодняшнего дня. Эти комиссии были как бы наибольшим прорывом идеи правозащиты и самих правозащитников в органы власти. Помимо того, что они, как правило, возглавлялись депутатами-правозащитниками, вокруг них формировался своеобразный экспертный совет из других правозащитников, так что в этот период было реальное партнерство с представительной властью во многих регионах России. Другое дело, что на уровень власти исполнительной представления о важности соблюдения прав человека проникало очень медленно.

После принятия в 1993 г. новой Конституции и выборов новых представительных органов власти число постоянных комиссий по правам человека стало значительно меньше. В некоторых случаях слова «по правам человека» остались в названии комиссий через союз «и» (например, в Законодательном собрании Хабаровского края), в некоторых - исчезло совсем. На федеральном уровне в это время существовала Комиссия по правам человека при Президенте РФ, которую возглавлял

С.А.Ковалев, на региональном – в 1994-1995 гг. в направлении участия власти в защите прав человека образовался определенный вакуум.

Ситуация начала несколько меняться после изданного в апреле 1996 г. Указа Президента РФ, в соответствии с которым при администраций субъектов Российской Федерации начали создаваться Комиссии по правам человека. На этом этапе, как мы видим, центр тяжести был перенесен на исполнительные органы власти, при этом инициатива исходила уже не от правозащитников-депутатов, а от самой исполнительной власти. Судьба этих комиссий была различной в разных регионах. Прежде всего, они были созданы лишь примерно в двух третях российских регионов. Во многих случаях они создавались кулуарно, далеко не везде в них вошли известные правозащитники. И, что самое главное, эти комиссии работали на общественных началах, в лучшем случае существовал освобожденный секретарь комиссии, телефон или факс (исключение составляла, по-видимому, лишь комиссия по правам человека при губернаторе Саратовской области, в которой работало три освобожденных специалиста, а ее председатель, адвокат А.С.Ландо, был фактически на положении министра без портфеля в правительстве области).

Тем не менее там, где эти комиссии были созданы, чиновники исполнительной власти вынуждены были привыкать к тому, что защита прав человека – дело не только «назойливых правозащитников», но и самой исполнительной власти. Кроме того, сам процесс заседания комиссий создавал условия для общения входящих в нее правозащитников, представителей правоохранительных структур области, специалистов-юристов и т.д. В некоторых случаях эти комиссии решали (ставили вопрос перед администрацией) и наиболее вопиющие ситуации с нарушениями прав человека.

Наконец, третий этап обращения российской власти к теме соблюдения прав человека связан с шагами по развитию института Уполномоченных по правам человека как на федеральном, так и на региональном уровнях. Институт Уполномоченного является уже достаточно серьезной самостоятельной структурой с самостоятельным бюджетом и с реальными возможностями по правозащите. Не случайно развитие института Уполномоченного по времени совпадает с вступлением нашей страны в Совет Европы, для которого соблюдение прав человека имеет приоритетное значение. Подробно развитие института регионального Уполномоченного и участие в этом процессе

правозащитных организаций освещено в опубликованном Санкт-Петербург центром «Стратегия» двухтомнике «Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах» [3, 4], здесь же подчеркнем, что участие правозащитников региона в становлении этого институт является, на мой взгляд, одним из важнейших условия эффективности его деятельности.

* * *

Рассмотренные в работе аспекты участия правозащитных организаций в политическом процессе, а также формы и пределы их сотрудничества с властными структурами на наш взгляд достаточно убедительно демонстрируют невозможность предъявления каких либо строгих требований или ограничений для этих процессов и форм, особенно для переживаемого сегодня Россией переходного периода. Вместе с тем по мере развития гражданского общества в стране в целом и ее регионах, поля активности правозащитных организаций и политических партий все более расходятся, и это также необходимо учитывать, как при анализе ситуаций, так и при планировании практических действий. При этом важно понимать и сложность состава самого правозащитного движения, его комплексный и постоянно развивающийся характер. Автор надеется, что представленные в работе материалы будут способствовать такому пониманию, и будет благодарен всем ее читателям за критику и конкретные предложения.

Примечания и литература.

1. - Автор выражает благодарность председателю общероссийского движения «За права человека» Льву Пономареву, выступление которого на конференции в Иркутске в июне 1998 г. стимулировало в конечном счете появление этой статьи, а также председателю Московской Хельсинской Группы Л.М.Алексеевой и ее сотрудникам за ценные замечания при обсуждении этой статьи.

2 - Л.М.Алексеева предложила выделить в этой группе две подгруппы – истинных правозащитников и тех противников советской власти, кто избрал правозащитное движение как форму антисоветской деятельности.

3. Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Том 1. Петербургский омбудсман. - СПб., 1999.

4. Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Том 2. Региональный омбудсман. - СПб., 1999.

5. Алексеева, Людмила. История инакомыслия в России. Новейший период. - Вильнюс-Москва: Весть, 1992.

6. Сунгуров А.Ю. Классы некоммерческих организаций в контексте взаимодействия. – В кн.: Гражданские инициативы и будущее России / Под ред. М.И.Либоракиной и В.Н.Якимца. М.: Школа культурной политики, 1997. – С. 12-15.

7. Сунгуров А.Ю. Региональный уполномоченный по правам человека – первые шаги в России. – В кн.: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Том 2. Региональный омбудсман. – СПб., 1999, с. 197-210.