

# ГРАЖДАНСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ

Общественная Информационная Служба

Центр Развития Гражданских Инициатив

**ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ЯНВАРЬ 2005**

Выпускается при поддержке Агентства Социальной Информации (АСИ-Черноземье),  
Свободного Университета, Межрегиональной Правозащитной Группы (МПГ).

Межрегиональная научно-практическая  
конференция

## «Политические процессы в Центральной России и Права Человека»

Орел, 10 июня 2004г.

### ОБЩЕСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СЛУЖБА

(Центра Развития Гражданских Инициатив)

Тел: (0732) 94-95-10, тел/факс: (0732) 54-55-30. E-mail: ois@hrworld.ru

Редактор Бюллетеня: Алена Обьездчикова

Выпускающий редактор: Ольга Казарина

Данный выпуск подготовлен при участии Виктории Катковой и Дмитрия Краюхин (ИОП «Единая Европа»).

Над выпуском работали: Наталья Звягина, Ирина Иванова, Маргарита Галкина.

© ОИС ЦРГИ, 2004 г.

При перепечатке просим ссылаться на бюллетень.

## СОДЕРЖАНИЕ

**«Политические процессы в Центральной России»** (материалы межрегиональной научно-практической конференции), 10 июня 2004г., г.Орел

Доклады

**«Особенности политических процессов Центральной России»**

Н.И. Ницук

**«Взаимодействие власти и общественных объединений. Искусство жить рядом с не похожим»**

Т. Пономарева, исполнительный директор ООЕОО «Общинно-благотворительный центр НЭШЕР»

**«Гражданская активность молодежи»**

С. В. Сабанов, участник МПП - Орел

**«Европейские стандарты по правам человека и практика их применения в России; свобода собраний и ассоциаций»**

А. Ю. Юров, председатель Совета Межрегиональной правозащитной Группы Воронеж/Черноземье, консультант Московской Хельсинкской группы (МХГ), член Экспертного Совета при Уполномоченном по Правам Человека в РФ, эксперт Совета Европы.

**«Орловская область: субъекты публичной политики и их взаимодействие»**

Д.А. Краюхин, директор орловского Института общественных проблем «Единая Европа»

**«Активизация деятельности экстремистов на Орловщине»**

В.В. Каткова, заместитель директора Института общественных проблем «Единая Европа»

**«Гражданская экспертиза нормативных правовых актов органов местного самоуправления»**

А. Брунелевский, сопредседатель оргкомитета ОПД «Наш город»

**«Механизмы решения общественных проблем»**

А.А. Ерин, юрист МОО ПЦ «Мемориал»

**Меморандум участников конференции «Политические процессы в Центральной России и права человека»**

НИЦУК Н.И.

## ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ РОССИИ

В содержательном смысле политический процесс охватывает все реальные действия рядовых граждан и представителей элит, которые могут, как поддерживать правящий режим, так и находиться к нему в оппозиции. В политическом процессе взаимодействуют различные субъекты политики и факторы, в результате чего происходят изменения и преобразования в политической сфере общества.

Специфическая особенность политических процессов заключается в том, что их невозможно изучать как единую массу. В совокупности политических процессов выделяются две группы: *общие и частные*.

Общий политический процесс охватывает все общество и ведет к смене состояния его политической системы. Процессы – это формы политической активности общества, исключительное многообразие этой активности. Политический процесс показывает, как индивиды, группы, институты власти взаимодействуют друг с другом и с государством, реализуя специфические роли и функции.

*Частные политические процессы* – это многочисленные формы политической активности общества, направленные на реализацию определенных политических целей, не затрагивающих состояние политической системы общества в целом. Соответственно, частные политические процессы проявляются в исполнении представителями власти своих непосредственных функций (в частности, по управлению обществом).

Первые политические процессы, которые коснулись всех областей Центрального региона – это процессы, связанные с защитой прав чернобыльцев. Эти процессы стали отправной точкой всего правозащитного движения в регионах, крупных городах, затронутых Чернобыльским фактором. Правозащитное движение как таковое можно условно разделить на сферы, в которых оно протекает, и особенности, характерные для той или иной области.

Например, правозащитное политическое движение, мыслимое как общий политический процесс, для нашей области не характерен. Относительно слабо протекают процессы возрождения казачества, экологическое движение. Вместе с тем набирает силу процессы, связанные с защитой прав лиц, находящихся в местах лишения свободы, защита прав несовершеннолетних, пенсионеров, уволенных в запас военнослужащих. Остро чувствуются процессы, связанные со свободой слова.

Особенностью этих процессов является то, что эти явления имеют место практически во всей области, а сконцентрированы в областном центре. Общественные организации, участвующие в этих процессах, имеют огромную информационную базу, оргтехнику, поддерживают связи с аналогичными организациями регионов, члены организации, как правило, неплохо подготовлены, уже можно говорить о ростках традиций в таких коллективах. Есть особенности, связанные с эффективностью протекания этих процессов. Кстати, именно, этот аспект напрямую зависит от степени взаимодействия, желания или нежелания органов власти к сотрудничеству. В этом плане острота позиций наблюдается в вопросах, связанных с правами граждан в период подготовки и проведения выборов.

Теперь о самих процессах.

- правозащитное, политическое движение по возрождению казачества и т. п.;
- правозащитное движение в области защиты прав несовершеннолетних;
- правозащитное движение в защиту прав пенсионеров, защиты прав граждан, чьи права нарушены в ходе реформ в сфере ЖКХ, уволенных в запас военнослужащих и членов семей военнослужащих, погибших в результате контртеррористической операции и погибших в результате терактов;

- политические процессы, связанные со свободой слова, также имеют свои региональные особенности.

Эти процессы заметны для органов власти, они влияют на состояние общества, социальные слои, политическое сознание. Они отличаются конкретностью, а потому действенностью. Наиболее важными процессами пытались управлять, другими, считая, что это разовое явление, не придавали значения. Вместе с тем, наша страна неотрывна от мировых общественных процессов и это, я бы сказал, интеграционный процесс, который в своей деятельности органы власти должны учитывать.

К слову сказать, к возникающим политическим процессам в области руководящие структуры относились и относятся внимательно. Тем не менее, нельзя не заметить, не акцентировать внимание присутствующих на явление, которое активизирует деградацию молодого поколения, заставляет разувериться в справедливости наших, далеко не совершенных законов. Это коррупция. Вот свежий пример из жизни тех, кто прочувствовал ужасающий эффект этого явления. По подозрению в совершении хулиганских действий был задержан студент. Причем он сам обратился к милиционерам за помощью в разбирательстве. Его задержали, потом избили в камере Советского РОВД, пытаясь добиться признания в якобы совершенных действиях. Потом его перевели в Заводское РОВД, где давление продолжалось. Вмешательство адвоката стоило семье денег. Вмешательство влиятельного работника администрации помогло прекратить произвол тех, кто, таким образом, пытался повысить раскрываемость.

Общественная организация, которую я представляю, «Информационно-аналитический правовой центр», сумела реализовать Грант. Беспокоит другое. Органы власти, те же чиновники, занимающиеся проблемами несовершеннолетних, порой просто отмахивались от совместной работы с общественными организациями или просто этого не умеют, предпочитая с новым поколением вести работу старыми методами. Можно смело сказать, что представители общественных организаций, которые здесь собрались, стоят у истоков процессов, происходящих в нашем городе, области, они помогают конкретным гражданам, органам власти в решении проблем, которые не находят достойной поддержки государства.

Факты далеко не единичны. Один несовершеннолетний, ознакомившись с содержанием одного из популярных сайтов, высказал мне такую мысль: «Ну вызовут одного нашего журналиста в Европейский суд... Докажут, что в милиции у нас пытаются. Для меня это не новость. Вот посмотрите на другое... Засилье «черных». Вот кого надо...»

Проявление экстремизма, разжигание национальной розни есть и в нашем регионе. Вести работу по воспитанию, уважению к закону – важная и актуальная задача властей. А как ее ведут в школах... Несмотря на обилие выпускников-юристов, общий кризис образования, у нас не спешат усилить именно этот воспитательный блок среди тех, кто вступает в жизнь с далеко не тургеневским понятием «нигилизм».

Сегодня в России действуют не менее 300 000 некоммерческих общественных организаций (НКО). Одни из них представляют всякого рода клубы по интересам, другие – защищают права и интересы различных групп населения нашей страны. Всюду, где государство не может, решать насущные проблемы людей, возникают, осваиваются и реально действуют общественные некоммерческие организации, в списке целей которых может быть все, кроме извлечения прибыли. Оглянитесь кругом, присмотритесь внимательно, и Вы обязательно обнаружите результаты деятельности общественных организаций. От решения крупномасштабных проблем общества (защиты прав человека, борьбы за экологию, благотворительных и гуманитарных акций) до повседневных вопросов, решаемых жилищными или садовыми товариществами, клубами любителей животных, самодеятельными кружками.

Государство стремится остаться в роли главного распределителя средств, продолжать контролировать различные стороны жизни общества. Мы тоже надеемся на помощь хотя бы в таких вопросах как: льготная аренда помещений общественными организациями; присуждение областных Грантов организациям, работающим в области общественно-значимых проблем; принятие законов, регулирующих политические процессы.

ПОНОМАРЕВА Т.

*исполнительный директор ООЕОО  
«Общинно-благотворительный центр НЭШЕР»*

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ. ИСКУССТВО ЖИТЬ РЯДОМ С НЕПОХОЖИМ**

Развитая система общественных объединений – неотъемлемый элемент гражданского общества. С их помощью можно удовлетворять и защищать потребности и интересы населения в сфере политики, экономики, культуры, решать проблемы, связанные с поддержкой социально уязвимых слоев населения, отстаиванием прав и интересов различных групп населения, организацией досуга, просвещения, культуры, образования, медицинского обслуживания, улучшением экологии региона и т.д. Данный круг проблем либо совсем не решается государственными организациями и коммерческими организациями (из-за не прибыльности данных операций), либо решается не в полной мере.

Общественные объединения (ОО) – это независимые от государства организации, способные влиять на государственные институты и в то же время ограждать от их необоснованного вмешательства в общественную жизнь.

В настоящее время общественные объединения являются наиболее распространенной формой некоммерческих организаций, а, следовательно, именно они являются основным рычагом, способным удовлетворить потребности населения в различных аспектах жизнедеятельности. Конечно, ОО могут и самостоятельно добиваться решения данных задач, но высокой эффективности в конечном итоге, возможно, добиться, лишь объединив усилия ОО и власти, именно поэтому вопрос «Взаимодействия власти и ОО» мне представляется наиболее важным и актуальным на сегодняшний день.

Наша организация – ООЕОО «ОБЦ НЭШЕР» работает почти 4 года. Основные виды деятельности: благотворительная и культурно-просветительская. Мы помогаем малообеспеченным слоям населения, а также проводим ряд мероприятий, знакомящих общество с еврейской культурой и традициями. Важным направлением в нашей деятельности является воспитание толерантного отношения в обществе, и именно на этой проблеме, а также путях взаимодействия ОО и власти, мне хотелось бы остановиться подробнее.

Это продиктовано ситуацией, сложившейся в Орловской области, а именно:

1. активизацией деятельности националистических и профашистских организаций, в частности РНЕ, на территории Орловской области;
2. распространением в г. Орле листовок, содержащих ложные обвинения в адрес разных национальностей, направленных на возбуждение национальной и религиозной вражды, унижение национального достоинства;
3. осквернением еврейских памятников на кладбище г. Мценска;
4. постоянно появляющимися свастиками и надписями, содержащими призывы к насилию;
5. недостаточным освещением проблемы проявления национализма в средствах массовой информации и уход властей от ее решения.

И поэтому проблема толерантного отношения становится в один ряд с социальными проблемами в нашем обществе. Искусство компромисса и толерантности – великое искусство людей, пытающихся понять друг друга. Толерантность состоит в том, что должно быть уважение к иному явлению, нежели к тому, которому ты привык. Уважение к Личности, к Человеку, не зависимо от его национальности, вероисповедания, уважение к его ценностям и

традициям, умение понимать друг друга – вот что должно стать главным приоритетом нашего гражданского общества.

Особенно активно в этом направлении работают: Молодежное Правозащитное Движение, Институт общественных Проблем "Единая Европа", национальные ОО. Наша организация также работает по данной проблематике. Так, в 2003 г. наши старшеклассники принимали участие в Региональном Школьном конкурсе «Права человека в современном мире». В декабре 2003 года по инициативе «Общинно-благотворительного центра НЭШЕР» была проведена акция по толерантности «Искусство жить рядом с непохожим» с участием общественных организаций г. Орла. Кроме того, мы постоянно обращаемся в Правоохранительные органы по фактам проявления национализма и антисемитизма.

Считаю, что ресурсы по взаимодействию с властями не в полной мере использованы как со стороны ОО, так и со стороны самой власти. Возможно, сегодняшняя конференция поможет начать более конструктивный диалог между ними. В нашей области мы видим яркие примеры сотрудничества власти и ОО, в частности, с Областным отделением Красного креста, «Всероссийским обществом инвалидов», Пионерской организацией «Орлята». С другой стороны, приостановка деятельности ИОП «Единая Европа» настораживает и вызывает опасение у большинства ОО. Считаю, что власти не в полной мере видят позитивный вклад ОО в жизнь общества, что не позволяет начать действительно конструктивный диалог.

САБАНОВ С.В.

*участник  
Молодежной Правозащитной Группы - Орел*

## ГРАЖДАНСКАЯ АКТИВНОСТЬ МОЛОДЕЖИ

К сожалению, сегодня словосочетание "гражданская активность молодежи" часто ассоциируется либо с "Идущими вместе", либо с молодыми активистами Русского Национального Единства или Национал-большевистской партии. Для самой же молодежи это словосочетание практически ничего не значит. Безусловно, такая ситуация возникла не сиюминутно. В её основу положено несколько тенденций, набирающих силу в современной России.

Во-первых, власть не нуждается в неподконтрольных НПО, в том числе и молодежных. У нее уже есть ручные "идущие" и другие организации, послушные и лояльные. Их можно показывать международному сообществу в качестве примеров "прекрасных НКО". Другим же, в первую очередь правозащитным организациям, власть всячески препятствует: приостанавливает деятельность, как в случае с Институтом "Единая Европа", отказывает в регистрации, как это было в отношении Молодежной Правозащитной Группы в Орле или Кавказской Молодежной Правозащитной Лиги. При этом часто единственным основанием для подобных мер является именно слово "правозащитная" в названии организации.

Во-вторых, НПО и НКО не востребованы как обществом в целом, так и молодежью. Современный молодой человек видит себя в секторе бизнеса или власти, но не в НКО. Работа и карьера – это первоочередные задачи, которые диктует наша реальность. Гражданская активность остается за бортом.

В-третьих, наблюдается тенденция маргинализации альтернативного движения в молодежной среде. При этом под альтернативой понимается не только отрицание, но и новые предложения, решения.

Все это приводит к тому, что во многих НКО попросту нет молодых активистов. В тоже время НКО часто и не стремятся привлекать их на свою сторону. А ведь молодежь – это большой и важный ресурс для любой организации. Его уже начали использовать и власть, и бизнес: власть создает то, что может контролировать, а бизнес ориентирован, в первую очередь, на достижение прибыли. Агитация националистов в молодежной среде достаточно эффективна. РНЕ привлекает одних патриотическими лозунгами, других – духовными, а третьих – откровенно фашистскими.

На мой взгляд, ситуацию могут изменить две вещи. Первое: молодежи необходимо пространство, где она может себя реализовать. Оно может быть создано на базе уже существующих организаций, кроме того, возможно создание и новых НКО, ориентированных на молодежь. Второе: для привлечения молодежи в сектор НКО нужна так называемая "морковка". Это то, что можно дать молодому человеку и что ему реально нужно. Например, для студентов журфака это может быть доступ к большому потоку информации из первых рук. Для юристов – практика, оказание юридической помощи в правовой клинике и т.д. Молодежь могут привлечь и различные образовательные программы, например Школа Социального Творчества "Старт".

Гражданская активность молодежи – важный компонент гражданского общества. Сегодня для привлечения молодежи в сектор НКО, для вовлечения молодежи в гражданскую активность нужны совместные и целенаправленные действия некоммерческих организаций.

ЮРОВ А.Ю.

консультант Московской Хельсинкской Группы (МХГ),  
эксперт Совета Европы

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И РОССИЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В рамках своей работы - и в Московской Хельсинкской группе, и в молодежном секторе Совета Европы мне приходится регулярно говорить о «международных стандартах Прав Человека». И эта тема находит довольно сложное понимание на постсоветском пространстве. Наверное потому, что понятия «прав человека» у нас не существовало, а было нечто иное. И теперь у нас в стране под «правами человека» понимается, грубо говоря, *все подряд*. Если чье-нибудь право – неважно какое и неважно кем - нарушено, если мы чувствуем, что происходит что-то несправедливое, мы тут же кричим: «Нарушены права человека!». Если платят маленькую пенсию или трамвай проложили не на той улице – «нарушены права человека!» Если жена бьет или бездомная кошка орет под окнами – «нарушаются права человека!». С точки зрения обыденного мышления такие суждения, наверное, справедливы. Но разговор, который я хочу предложить, эта «абстракция» о международных стандартах, несмотря на свою кажущуюся «далекость» от нашей жизни, - вовсе не теория, наоборот! – она связана с тем, **как мы на самом деле** собираемся защищать права, как мы можем делать эффективно, причем – в нашей повседневной жизни. Не кричать: «Ужас, ужас, ужас!», а именно – защищать.

Для меня разговор о Правах Человека вообще бессмыслен без разговора о том, *как* эти самые права защищать, какие механизмы, российские и международные, существуют для того, чтобы это делать наиболее эффективно. Без разговора о механизмах можно сколько угодно говорить о правах, но никакого отношения к нашей жизни это иметь не будет.

Итак, я начну с того, что такое *Права Человека* с точки зрения этих самых «международных стандартов». Здесь перед нами предстает одна проблема, которая связана с тем, что, как считается, существуют различные «поколения» Прав Человека. Так, например, «второе и третье поколения» прав человека, так называемые социальные и другие права, – это тоже *права человека* или *не совсем*? Или к ним относятся *только* гражданские, политические, личные и еще некоторые другие? Вопрос не праздный и не теоретический. Поясню. По поводу последних (гражданских и политических прав) - все предельно ясно: есть международные стандарты, о том, что значит «в стране соблюдаются права человека», и что значит «они нарушаются». Например, есть четкое понимание того, сколько квадратных метров должно приходиться на одного заключенного в СИЗО, чтобы он мог просто существовать по-человечески, чтобы соблюдались элементарные нормы гигиены, - здесь есть жесткий европейский стандарт. И если площадь меньше, содержание в СИЗО признается *бесчеловечным*. И по тому же стандарту сам факт пребывания там человека, чья вина еще не доказана (!), признается *жестоким обращением* (или даже *пыткой*). Вы знаете, что во многих следственных изоляторах в СНГ люди не могут одновременно спать? О санитарных условиях я просто не говорю. Кроме того, этот же кошмар распространяется зачастую и на работников СИЗО, они находятся практически в таком же положении, как и те, кто «ждет своего часа». И поставить вопрос о том, почему не соблюдаются жесткие международные стандарты – можно, более того, можно даже выиграть дело по этому поводу в Европейском суде по Правам Человека.

Так же существуют стандарты открытости, честности, беспристрастности и независимости судов. Когда мы говорим о *доступности* судов, мы имеем в виду, в том числе, и доступность физического попадания в здание суда. На территории Российской Федерации по европейским стандартам практически ни один суд не является *доступным*.

Знаете, по какой причине? Почти ни в одном из них нет пандусов для инвалидов, для людей, которые передвигаются на колясках.

Точно так же, есть очень четкие стандарты, что такое жестокое, бесчеловечное обращение в правоохранительных органах - это *факты* нанесения ударов, угроз, и т.п. И эти факты либо есть, либо нет. Все понятно и четко. Вопрос стоит только в доказательстве (хотя, мы понимаем, в наших условиях и это не просто).

То есть, когда мы говорим о Правах Человека в этом случае – все достаточно понятно. Действительно, есть стандарты о том, как должна быть устроена правовая система в стране, законы, чтобы Права Человека (как минимальный стандарт!) там соблюдались.

А вот что касается социальных прав, то здесь ситуация обстоит намного сложнее. В нашей Конституции говорится, что у каждого есть «право на достойный уровень жизни». Но что такое «достойный уровень жизни»? Сколько комнат должно быть у человека? Вот, например, для Англии достойный уровень жизни - это, конечно, иметь отдельный дом; и у 70-ти процентов англичан он есть. Что такое достойный уровень жизни для россиянина? Это что, как минимум, одна отдельная комната? Или – угол в коммуналке? Никаких специальных стандартов на этот счет *пока* нет. И мы - страна, член Совета Европы, и Англия - страна, член Совета Европы... То есть в случае *гражданских прав* – стандарты едины, а в случае многих *социальных* – каждая страна как бы устанавливает свои собственные нормы. И вместо стандартов – начинается «политика» и «местный подход». Что такое «достойная оплата труда»? Какая должна быть пенсия? Тысяча долларов, сто долларов, пять долларов? Какая должна быть стипендия, и должно ли образование быть бесплатным? Нет стандартов! Когда мы говорим о многих *социальных правах*, мы немедленно вступаем в область скорее политики и общих рассуждений о том, *как должно быть*, чем в область жестких стандартов. Вот в этом-то и вся сложность. Поэтому – до сих пор! - в Европейский суд можно пожаловаться на то, что вас ударил милиционер, но на маленькую пенсию – невозможно.

**Права Человека**, с точки зрения многих международных правозащитных институтов, – это достаточно узкая сфера. Но я надеюсь, что на нынешней научно-практической Конференции мы поговорим о социальных, экономических, культурных правах, ведь форма их защиты сильно отличается от методов защиты Прав Человека «в строгом смысле».

Еще. **Права Человека** – это *всегда* отношения *вертикальные*. Это относится ко всем поколениям прав. Что я имею в виду? Когда сосед обидел соседку – это не нарушение прав человека. Права человека – это **обязательства государства перед гражданами** и людьми, находящимися на его территории. Т.е. любой человек, находящийся в Российской Федерации законно, должен имеет возможность пользоваться всей системой защиты прав человека, предусмотренной для РФ, в том числе и международной. Это – всегда отношения между государством и человеком, это всегда – защита «индивида», которому противостоит вся мощь «государственной машины». Это именно отношения **человека и власти**. Мои «права в целом» может нарушить кто угодно из сидящих здесь. Но мои права как «Права Человека» – может нарушить только представитель власти.

Теперь несколько слов о гражданских и политических правах. Конечно, сейчас трудно говорить об этом вне контекста того, что происходит в соседней Украине. Это - вопрос о правах человека, а именно – о праве на участие в управлении государством и праве на свободные, честные и демократические выборы. Кто бы сейчас ни одержал верх, Янукович или Ющенко, я как правозащитник понимаю, что в результате установления «нового режима», могут быть нарушены права того или другого меньшинства.

Вообще, сама идея Прав Человека – это идея того, чтобы человек мог продолжать жить в любой стране и при любой власти, зная, что *минимальный набор прав* ему всегда обеспечен, даже если он не согласен с властью. Это - гарантия для «меньшинства», в том

числе – для одного-единственного человека (который и есть самое маленькое меньшинство!), выжить в условиях всевластия большинства. И поэтому понятно, что для нас принципиально важно наше право на участие в выборах, на свободные выборы, право создавать всевозможные территориальные органы самоуправления, право участвовать в принятии важнейших решений, касающихся *нашей* жизни.

Сейчас в России, как мне кажется, существует колоссальная проблема с тремя фундаментальными правами. Это - свобода слова, свобода ассоциаций и свобода собраний.

Проблема свобода собраний отчасти связана с новым законом. Если власть будет его применять дословно и – принципиально - не в пользу граждан, то, в общем, можно запретить практически любую мирную манифестацию или митинг, - запретить, не запрещая, а просто изменив место проведения – с центральной площади города на пустырь возле городской свалки. И здесь именно *наша с вами* задача сделать так, чтобы закон применялся в пользу граждан – в пользу тех, кто, собственно и обладает всей полнотой власти по нашей Конституцией, и на благо кого и должна работать власть!

Одной из важнейшей правозащитных тем для нашей страны в последнее время становится «защита правозащитников». Я имею в виду и отдельных гражданских активистов, и гражданские организации. И если некоторое время назад речь шла о защите их от притеснений власти, попыток закрыть правозащитные организации, выставить их из офиса и так далее, то в последнее время стали возникать другие угрозы. Например, в Орле, правозащитники получают угрозы от экстремистских и фашистских организаций, угрозы физической расправы. И раз уж *защищать права людей вообще* – это обязанность государства, то оно тем более обязано всячески поощрять правозащитников, помогать им в работе и в первую очередь - обеспечивать им защиту.

И последнее. Возвращаясь к главной теме нашей Конференции, хочется отметить ряд серьезных изменений, которые за последнее время произошли в отношениях между властью и правозащитниками. За последние пару месяцев я побывал на нескольких, с моей точки зрения, важных конференциях. Одна из них проходила в Москве, в Университете МВД (Министерства внутренних дел). Ее проводил Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации *Владимир Петрович Лукин*. В Президиуме рядом с ним сидел Рашид Нургалиев, Министр внутренних дел. Было объявлено о том, что между Уполномоченным по правам человека и Министром внутренних дел подписан Меморандум о совместных действиях по контролю над правонарушениями самих сотрудников органов внутренних дел. Т.е. речь идет, по большому счету, уже о *гражданском контроле*.

Хотя Лукин, формально, – государственный служащий, назначенный Парламентом чиновник класса «А», фактически он является представителем того самого независимого гражданского сообщества, инициатором реального *гражданского контроля*, пусть и не от имени общественных организаций. Очень может быть, благодаря этому Меморандуму правозащитникам в регионах удастся более успешно сотрудничать с органами внутренних дел, и что это даст дополнительную открытость этих органов для общества. В ряде регионов Комиссии по правам человека работают не так уж плохо, а в 29-ти регионах уже есть свой, региональный Уполномоченный по правам человека. Это - достаточно серьезный прорыв. И, несмотря на то, что нынешний Уполномоченный по правам человека в России, Лукин, иногда замечен меньше, чем предыдущий, на самом деле он делает очень много. Как истинный дипломат - тихо и незаметно. Он старается не делать громких деклараций, потому что нынешняя власть этого не очень любит, и может очень быстро всю деятельность Уполномоченного свернуть, если он начнет делать политические заявления. И Лукин как раз часто говорит, что «клялся, когда вступал на эту

должность, не заниматься политикой, а только правами человека». Мне кажется, он молодец, что придерживается этой клятвы, иначе мы потеряем и его, как чуть ли не последний официальный оплот правозащитников. А от этой фигуры зависит очень, очень много.

Кстати, *о нашем языке*, и о том, как он влияет на нашу правозащитную деятельность и жизнь страны. Может быть, многие заметили, что в последние годы словосочетание «правоохранительные органы» стало заменяться сочетанием «силовые структуры». Как будто их цель – силовым способом решать какие-то проблемы, а вовсе не «охранять право». Я, например, специально никогда не употребляю понятие «силовые структуры», ну разве что в какой-нибудь декларации в негативном смысле. Если мы будем говорить «правоохранительные органы», то мы можем призывать их охранять право. Очень важно вернуть им самим понимание того, что они должны делать. Если наша страна действительно хочет бороться с терроризмом, то нужно вернуть доверие к правоохранительным органам. Если люди по-прежнему боятся милиционера больше, чем рэкетира, то ни о какой поддержке правоохранительных органов и доверии к ним речи быть не может. Пока что, по некоторым данным, они имеют доверие от 10 до 2%, а недоверие – от 90 до 98% граждан. Это катастрофа, потому что во многих европейских странах доверие к полиции – больше 50%, а в некоторых – больше 80%!

Именно поэтому международное МПД (Молодежное Правозащитное Движение) начало отдельную Кампанию «ЗАКОН и ОТВЕТСТВЕННОСТЬ – для правоохранительных органов», цель которой не только и не столько наказать тех милиционеров, что нарушают права человека, сколько – после устранения этих самых нарушений! – начать возвращать правоохранительным органам реальное доверие (а не страх!) граждан. Об этой Кампании можно подробнее почитать на сайте [www.vs-torture.hrworld.ru](http://www.vs-torture.hrworld.ru).

И еще раз о наших судах. Суд – единственный орган, где мы должны иметь возможность процессуально защищать права человека, наши права. И от того, насколько эффективно, открыто, честно, беспристрастно работают наши суды, – будет зависеть уровень нашей с вами защиты, тем более соблюдение прав человека в России вообще. Что с этим можно и нужно сделать – это вопрос открытый, и в первую очередь – открытый именно для академического сообщества, связанного с юриспруденцией и правом. Наверное, на эту тему можно было бы провести не одну серьезную конференцию.

А сегодня – нам важно понять, что мы можем сделать своими руками. Прямо сейчас. А еще – как мы, правозащитники, можем помочь друг другу. И поддержать друг друга.

КРАЮХИН Д.А.

*директор Института общественных проблем  
«Единая Европа»*

## ОРЛОВСКАЯ ОБЛАСТЬ: СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ И ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Орловская губерния была одним наиболее консервативных регионов России, где, в частности, крепостное право выражалось в наиболее жестоких формах, вершителем судеб был барин. Рабское поведение было наиболее оптимальной формой выживания. Позже, в советский период, ситуация практически не изменилась, вершителем судеб стал местный руководитель: секретарь райкома, обкома, председатель исполкома любой значимый представитель партийно-советской номенклатуры. В настоящее время психологические и поведенческие стереотипы сохранились с некоторыми изменениями. Историческая генетическая память до сих пор определяет многие мотивы и поступки людей, их выбор, степень их гражданской активности.

В середине 90-х годов общеполитическая ориентация избирателей Орловской области считалась одной из наиболее левых в Российской Федерации. В то же время наблюдается тенденция снижения прокоммунистических взглядов избирателей не только на федеральном, но и на местном уровне. На прошедших весной 2000 года выборах Президента РФ Геннадий Зюганов впервые проиграл на родной Орловщине: Владимир Путин оказался на первом месте с весьма небольшим отрывом (45,81 % против 44,59 %). Меняется ситуация и на местном уровне: так если до прошедших в начале 2001 г. выборов в составе Орловского городского Совета народных депутатов было 34 депутата от КПРФ, то предвыборную гонку выиграли только 22 кандидата-коммуниста.

Систему органов государственной власти Орловской области составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти области — Орловский областной Совет народных депутатов, высшее должностное лицо области — Губернатор Орловской области, высший исполнительный орган государственной власти области — Коллегия администрации области, органы исполнительной государственной власти специальной компетенции области, а также суды области.

Публичная политика на Орловщине во многом определяется личностью **Губернатора** Егора Строева, высшего должностного лица Орловской области. Он, безусловно, является мощной фигурой, влияющей практически на все политические процессы региона: более того, в мае 2004 года по оценке российских политологов Строев был признан одним из самых влиятельных региональных политиков России.

**Коллегия администрации Орловской области**, являющаяся, в соответствии с п. 4 ст. 5 Устава области, высшим исполнительным органом государственной власти области, как субъект публичной политики практически не выступает. Это легко объяснимо — в соответствии с Уставом ее возглавляет Губернатор Егор Строев. Даже разногласия в высшем руководстве и борьба между существующими внутри администрации группировками, как правило, достоянием широкой публики не становятся. Лишь наиболее заметные проявления внутренних конфликтов (как, например, ликвидация Управления санаторно-курортного оздоровления и разделение Управления по делам молодежи, физической культуре, туризму и связям с религиозными организациями, произошедшие в конце 2002 года в результате перераспределения сил между группировками в руководстве обл администрации) становятся известны.

**Орловский областной Совет народных депутатов** — высший орган законодательной и представительной власти в Орловской области — по определению должен быть более открытым, чем областная администрация, однако на деле этого не происходит.

Деятельность областного Совета освещается в СМИ односторонне. В ряде случаев даже официальную информацию получить бывает нелегко. Так, например, Постановление облсовета об обращении в Конституционный Суд о признании неконституционными норм Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», было обнародовано только после обращения в Институт общественных Проблем «Единая Европа» к председателю областного Совета.

Законотворческая деятельность областного Совета вызывает ряд вопросов, имеют место случаи принятия плохо проработанных, а иной раз просто коррупционных законов. Законом Орловской области «Об областной комплексной программе «Культура Орловской области на 2002-2005 годы» (принят Орловским областным Советом народных депутатов 21.09.02 г.) утверждена указанная программа. Однако некоторые пункты этой программы вызывают недоумение. Так разделом «Искусство Орловской области» предусмотрено выделение 11300000 рублей на замену кресел в зрительном зале областного Государственного академического театра им. И.Тургенева. Учитывая, что зрительный зал театра рассчитан на 800 мест, легко подсчитать, что на замену одного кресла из областного бюджета выделяется 14125 рублей! Выделяется 50000 рублей из федерального и 100000 рублей из областного бюджетов на восстановление в 2003 году элементов ворот церкви Богоявления, которые весной 2002 года... были снесены!

В то же время некоторые законопроекты не рассматриваются годами. Так более шести лет назад был принят в первом чтении проект Закона «Об уполномоченном по правам человека в Орловской области» — но до настоящего времени он не вынесен на второе чтение.

Практически не влияет на политику в регионе и **главный федеральный инспектор** в Орловской области Анатолий Мерцалов. Совмещая работу в качестве главного федерального инспектора и ректора Орловской региональной Академии государственной службы (ОРАГС), он, по мнению многих аналитиков, проводит федеральную политику в регионе достаточно формально, что, в свою очередь, вызывает недовольство в аппарате полномочного представителя Президента по Центральному федеральному округу.

Более активными акторами публичной политики на Орловщине являются **муниципальные органы**. Это легко объяснимо, ведь находясь «ниже» во властной пирамиде, они неизбежно чаще контактируют с рядовыми, не интересующимися «высокой политикой» гражданами. Однако, к сожалению, и деятельность муниципальных органов, как правило, не слишком открыта для избирателя.

Наиболее близки к рядовому гражданину **муниципальные органы (местные Советы народных депутатов, а также Главы районных администраций) в сельскохозяйственных районах** области.

Активными субъектами публичной политики являются **органы местного самоуправления областного центра**. Их деятельность характеризует очень высокий уровень политизации, который зачастую отрицательно сказывается на взаимоотношениях между представительным органом самоуправления — Орловским городским Советом народных депутатов и мэром Орла, что, в свою очередь, на себе ощущают горожане. Еще два-три года назад отношения выливались в открытое противостояние между горсоветом (90 % которого составляли представители городской организации КПРФ) и бывшим мэром Ефимом Вельковским. Каждая из сторон старалась заблокировать любое решение, ущемляющее, по ее мнению, хотя бы в малой степени ее интересы. Это, в свою очередь, вызывало недовольство в областной администрации, и в ходе выборов весной 2001 года

были предприняты активные меры по противодействию избранию коммунистов в городской Совет. В результате, число выдвиженцев компартии в горсовете уменьшилось более чем на треть. В настоящее время политизация горсовета весьма велика: она проявляется то в принятии постановления с призывом к Орловскому областному Совету народных депутатов обратиться в Государственную Думу с законодательной инициативой об отмене смертной казни, то в созыве специального заседания для осуждения агрессии США в Ираке. При этом от решения острых вопросов муниципального ведения — транспорт, коммуналка, городская торговля — горсовет зачастую сознательно уходит.

**Суды**, как субъекты публичной политики, проявляют себя не активно. Это оправдано самой спецификой судебной власти. При этом в последние годы усиливается нажим властей и на суды — это обстоятельство даже было указано в резолюции прошедшей в 2002 году областной конференции судей. Очень важно, что суды в конфликтах между гражданином и властными структурами все чаще занимают позицию закона, игнорируя нажим со стороны властей.

Кроме того, самостоятельными акторами являются **иные правоохранительные структуры: прокуратура, милиция.**

Понимая важность взаимодействия с этими структурами, администрация принимает меры для того, чтобы руководителями правоохранительных органов стали люди, с которыми уже налажен хороший контакт.

Столь же слабо влияет на политику в регионе **орловский бизнес**. Большинство предприятий и даже относительно мощных финансовых компаний «подмяты» несколькими кланами, близкими к руководству области. Из-за неблагоприятного налогового и инвестиционного климата Орловскую область покидают бюджетообразующие предприятия: зарегистрировало в другом регионе свои структуры совместное российско-итальянское предприятие «Велор», вывел за пределы области свои структуры «Газпром».

Мелкие предприниматели разрознены и слабы. Их легко запугать, заставив оплачивать плитку, которой муниципалитет мостит тротуары, либо покраску фасадов домов. Даже в ситуациях, когда решения властей напрямую угрожают их благополучию (например, в случае закрытия одного из городских рынков), предприниматели предпочитают идти к «парадному подъезду» областной администрации с челобитной Губернатору, а не отстаивать свои права.

Администрация Орловской области является соучредителем нескольких крупных **СМИ** — газет «Поколение», «Орловская правда», «Просторы России», всех районных газет, Орловской государственной теле - радиокomпании. Поэтому администрации во многом удается напрямую контролировать информацию, направленную на поддержание имиджа губернатора как «радетеля народа».

В течение нескольких лет удавалось внушать орловцам основную мысль: наш регион самый стабильный, здесь нет социальных потрясений, здесь вовремя выплачиваются пенсии и зарплаты, стипендии и социальные пособия, цены ниже, чем в соседних регионах, уровень жизни выше, безработица — самая маленькая.

Так продолжалось до 1999 года, когда появилась частная газета «Орловский меридиан», входящая в мощный газетный холдинг «Провинция». Благодаря «крепким тылам», «Меридиан» мог позволить себе стать в оппозицию к администрации. В газете печатались сравнительные таблицы развития соседних регионов по ключевым параметрам — таким, как средняя зарплата, потребительская корзина, уровень развития сельского хозяйства и промышленности, объем инвестиций, задолженность по зарплате и так далее. И, неожиданно для многих жителей Орловской области, выяснилось, что на Орловщине не такая уж безоблачная и беззаботная жизнь.

Тем не менее, как правило, в орловских газетах публикуются материалы на нейтральные темы (впрочем, бывают и критические, посвященные плохой работе коммунальных служб и действиям американцев в Ираке), либо репортажи о

жизнедеятельности губернатора. Но газета «Орловский меридиан», имеющая тираж, превышающий тиражи всех орловских газет, вместе взятых, уже не является единственным «возмутителем спокойствия». Такой же неудобной газетой становится «МК в Орле», выражающий альтернативную точку зрения на происходящие в регионе события, начинают появляться публикации, которые в той или иной форме критикуют непопулярные решения или действия властей, даже в тех газетах, учредителем которых является Администрация области.

Журналисты говорят о том, что они устали бояться. Практически все орловские газеты, за исключением газеты «Просторы России», позволяют себе «взбрыкивать», все больше появляется журналистов, стремящихся давать информацию о проблеме с разных точек зрения, учитывая, в первую очередь, интересы граждан, а не властных структур.

Власть, в свою очередь, старается поставить на место непокорные СМИ.

Очень часто для организации давления на журналистов используются обращения в суды. По мнению журналистов, власть использует суды «как намордник на прессу».

В начале 2001 года газета «Орловский меридиан» опубликовала большую статью «В путях системы, или почему генералы ждут часа “Ч”». В этой статье говорилось о том, что шесть сотрудников отдела по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (из четырнадцати, работавших в отделе в тот период) были привлечены к уголовной ответственности. Спектр предъявленных обвинений был широк: избиения и пытки, фальсификации документов и торговля наркотиками, взятки и даже разглашение государственной тайны. В публикации ставился вопрос: «Каким образом это стало возможно?». Как разрушить сложившийся механизм взаимодействия милиции и преступников? При этом в статье не только не назывались конкретные фамилии, но и не давалось малейших деталей, которые позволили бы идентифицировать “героев” статьи. В результате — идентифицировали себя все сотрудники ОБНОН. В Советский районный суд г. Орла было подано 14 исков, в которых милиционеры рассказывали о нравственных страданиях, которые доставила им эта статья. Дело было рассмотрено даже без надлежащего извещения ответчиков (в частности, в редакцию была направлена повестка, в которой суд забыл указать дату и время судебного заседания). Суд своим решением признал недействительным, порочащим честь и достоинство конкретных работников ОБНОН. Мнение журналиста о том, что “...ответственность за процветание Орловских наркодельцов ложится именно на милицию, конкретно, на отдел с незаконным оборотом наркотиков было неверным. Так решил суд. И то, что в прошлом году от передозировки у нас умерли 39 человек, то, что в Орле даже любой школьник может приобрести наркотик, - на совести ОБНОНа. Как и то, что сбытчики в основной своей массе на свободе...”. В качестве возмещения морального вреда в пользу каждого из истцов было взыскано 5000 рублей, Орловский областной суд оставил решение без изменения.

**Политические партии** в публичной политике Орловщины проявляют себя слабо. На первый взгляд, это кажется парадоксальным. Именно политические организации ставят перед собой активную работу в этой сфере. Причина этого кажущегося парадокса проста: почти все партии в той или иной мере свои действия планируют с оглядкой на Губернатора.

Фактически единственной партией, откровенно стоящей в оппозиции к обл администрации является региональное отделение Союза Правых Сил. Однако СПС в Орле реальной силы не имеет. Потому что эта организация объединяет людей, лично обиженных на Е.Строева: в ее руководство входят либо входили до недавнего времени бывший исполняющий обязанности Главы администрации Орловской области, бывшие его заместители.

Наиболее массовой в среде орловских партий является областная организация КПРФ. Еще несколько лет назад она была самой влиятельной политической структурой в Орловской области. В частности, во многом именно поддержка КПРФ способствовала победе Егора Строева в 1993 году.

«Единая Россия» в Орловской области, как и везде, производит впечатление партии, не имеющей реальной идеологии. Это — около аппаратная структура, созданная и поддерживаемая чисто аппаратными методами. Руководителем областной организации является Павел Меркулов, представитель Орловской обл. администрации в Совете Федерации, бывший, а возможно и действующий заместитель Губернатора Орловской области. Сам Егор Строев, как сообщала пресса, входит в Политсовет федеральной партии «Единая Россия».

В то же время следует отметить, что за последнее время все активнее акторами публичной политики становятся **неполитические организации**, в первую очередь, правозащитной и социальной направленности. В регионе происходит профессионализация НПО, они все более и более ощущают себя не подчиненными власти структурами, а равноправными партнерами в решении социально-значимых задач.

Ярким примером является Орловское областное природоохранительное общественное движение «Центр Ковыль». Созданное в августе 1999 года общественное объединение, в силу как высокого профессионализма его лидеров, так и их активности, стало организацией, признаваемой как в экологическом движении, так и в госструктурах Орловщины. Именно Центр «Ковыль» добился проведения предпроектной экологической экспертизы строительства нефтеперерабатывающего завода компании «Северная нефть» близ поселка Залегощь — и именно ему было поручено проведение этой экспертизы.

Реальным субъектом публичной политики на Орловщине становится образованный в начале 1996 года Институт Общественных Проблем «Единая Европа». Он активно участвует в общественной и социальной жизни города, обращая внимание граждан на реально существующие проблемы и предупреждая о тревожных тенденциях, проявляющихся в обществе (экстремизм, ущемляющий интересы горожан правовой нигилизм муниципальных органов власти и т.д.). Сфера деятельности ИОП расширяется: к правовым консультациям прибавились консультации для НКО (и в 1998 году появился Центр информационной и методической поддержки НПО). Активная работа с молодежью (в 1999 году студентами-волонтерами общественной правовой приемной создается региональная группа Молодежного правозащитного Движения), обучение студентов правовым и правозащитным технологиям (и в 2000 году правовая приемная реорганизуется в юридическую клинику). В 2001 году ИОП «Единая Европа» учреждает собственное средство массовой информации — бюллетень «Civilis Societas — Гражданское Общество». А год спустя, в середине 2002 года, Институт становится учредителем нового юридического лица — Орловского правового Центра «Защита потребителей».

Совместно с партнерами-журналистами, коллегами из других НПО Институт «Единая Европа» проводит ряд успешных общественных кампаний, вызвавших большой общественный резонанс.

Так, в 2001 году была проведена успешная общественная кампания в защиту прав детей, оставшихся во время политических репрессий без попечения родителей, отбывавших наказание в ссылках и лагерях. По Определению Конституционного суда граждане, относящиеся к этой категории, должны были считаться «репрессированными», а не «пострадавшими от репрессий» и это решение касалось тысяч граждан по всей России, в том числе и в Орловской области. Однако законопроекты, вносимые депутатами в Государственную Думу, не были поддержаны Правительством. Более того, решение Конституционного суда было заблокировано Генеральной прокуратурой. Заместитель Генерального прокурора С.Г.Кехлеров направил прокурорам субъектов Российской Федерации письмо, которым обязал их приостановить рассмотрение заявлений детей, оставшихся без попечения одного или обоих родителей, как о признании пострадавшими от политических репрессий, так и о реабилитации (письмо в открытой печати опубликовано не было). Фактически прокурорский работник своим письмом приостановил действие федерального закона. Региональные прокуратуры приняли

указания генпрокуратуры к исполнению и на обращения граждан о реабилитации отвечали, что рассмотрение их заявлений приостанавливается до внесения изменений в законодательство. Таким образом, неожиданно выяснилось, что в России отсутствует механизм принудительного исполнения Конституционного Суда. ИОП «Единая Европа» принял решение обратиться в суды общей юрисдикции с жалобой на действия прокуратуры Орловской и других областей. Почти двум десяткам граждан была оказана помощь в подготовке заявлений в суды, в ряде случаев их интересы представляли студенты-волонтеры юридической клиники ИОП «Единая Европа». Два первых дела были проиграны как в суде первой инстанции, так и в областном суде (следует отметить, что в состав отказавшей коллегии по гражданским делам областного суда входила жена заместителя облпрокурора!), но все последующие дела оказались выиграны. Прокуратура не обжаловала ни одного судебного решения, но фактически уклонилась от их исполнения. Поэтому по просьбе участвовавшего в судебных заседаниях представителя ИОП «Единая Европа» суды начали выписывать в адрес областной прокуратуры исполнительные листы. Всю информацию о ходе тяжбы передавалась в СМИ, в прессе была развернута мощная кампания. В газетах публиковалась информация обо всех выигранных делах, причем основанная на законе позиция судов противопоставлялась незаконной позиции прокуратуры («Суды встали на защиту жертв репрессий»), журналистам был передан текст письма заместителя Генпрокурора.

В результате, прокуратура области проинформировала руководство Генпрокуратуры о проигрышах в судах. И незаконное письмо заместителя Генерального прокурора было дезавуировано самой Генеральной прокуратурой России, и во все регионы были направлены новые указания — выполнять требования Закона РФ и Конституционного Суда.

Летом 2002 года Институтом «Единая Европа» была проведена новая общественная кампания о признании недействительным постановления мэра г. Орла о так называемом «дополнительном транспорте». Постановление мэра ограничивало установленные федеральными законами права граждан на бесплатный проезд в городском транспорте. Это первый случай в нашем регионе, когда правозащитная организация выступила против городской власти в интересах неопределенного круга граждан. Правозащитники и журналисты, которых организация заинтересовала этой проблемой, стали действовать сообща. Орловская радиостанция «Радио-экспресс» накануне судебного заседания каждый час сообщала о предстоящем суде. Телерадиокомпания ОГТРК выпустила в эфир сюжет о предстоящем суде с короткими интервью сотрудников организации. Все газеты города в течение полутора месяцев неоднократно публиковали статьи на эти темы. После этих публикаций резко возросла активность граждан — в приемную организации каждый день стали приходить и звонить люди. Несколько НПО г. Орла стали активно помогать в этой работе, одна организация предложила даже подготовить митинг. В результате мощной общественной кампании с одной стороны и правового нажима с другой незаконное постановление было отменено, права льготников восстановлены.

Результатом общественных кампаний стал не только резко возросший интерес СМИ к деятельности ИОП, но и то, что власти начали считаться с мнением правозащитников. Так, одного письма, направленного в апреле 2003 года в городскую администрацию и свидетельствующего об интересе правозащитной организации к двум принятым ранее постановлениям мэра, стало достаточно для изучения «правовой чистоты» этих постановлений и срочной их отмены.

Общественная кампания, в которой объединяются НПО, в том числе, правозащитные, СМИ и граждане может реально влиять на ситуацию с правами человека в регионе и на региональную публичную политику. Через участие в кампании, через создание общественного мнения, информацию о реальных изменениях, которые стали возможны в результате объединенных усилий, гражданин понимает, что от его активных действий что-то зависит.

**КАТКОВА В.В.**

*заместитель директора Института  
общественных проблем «Единая Европа»*

## **АКТИВИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКСТРЕМИСТОВ НА ОРЛОВЩИНЕ**

Один из первых выступавших на нашей конференции, начальник кафедры уголовного права и уголовного процесса Рязанского филиала Московского университета МВД России профессор Султонбек Боронбеков, уже говорил о значении взаимодействия правоохранительных органов, СМИ, неправительственных организаций, образовательных учреждений для создания механизмов противодействия экстремизму.

Действительно, противодействие различным формам экстремизма может и должно сочетать две составляющих: силовую и воспитательную, причем приоритеты должны отдаваться именно воспитанию, формированию общественного сознания. Разумеется, не обойтись без чисто полицейских форм противодействия деятельности экстремистских организаций и групп: выявления, оперативной разработки и, в случае их противоправных действий, принятия быстрых и решительных мер правового характера. Но главное, все-таки, в формировании в общественном сознании установок на неприятие националистических и экстремистских взглядов, установок толерантности. И обязательным условием эффективности работы в этом направлении является взаимодействие различных общественных институтов, как государственных, так и неправительственных.

К сожалению, в российском обществе нет традиций взаимодействия между государством и неправительственными организациями (НПО). Во-первых, такому взаимодействию мешает характерное для нас взаимное недоверие: государственные структуры ощущают себя самодостаточными и способными решать все проблемы самостоятельно, без помощи каких-то неуправляемых “общественников”. НПО, в свою очередь, смотрят на власть как на сборище коррумпированных бюрократов, абсолютно не знающих проблем, которые волнуют граждан. Во-вторых, как госструктурам, так и НПО мешает определенный снобизм, высокомерие, непонимание того, что общественные проблемы можно решать только сообща. Иными словами, в России слишком слабо гражданское общество – именно это зачастую мешает успешной деятельности по противодействию различным формам экстремизма.

Деятельность экстремистских организаций в Орловской области переживает свои взлеты и спады. Сейчас, к сожалению, у экстремизма здесь период успеха. Только за последнее полугодие 2003 года в Орле активно начал работать целый ряд организаций, ранее себя не проявлявших. Буквально “с нуля” возобновила свою деятельность Орловская организация Русского Национального Единства, прекратившая свое существование два года назад. И если на первые встречи приходило по три-пять человек, то осенью в акциях РНЕ приняло участие полтора-два десятка юношей и девушек 17-20 лет. В начале июня появились первые надписи Национал-Большевистской партии, а 7 ноября два десятка “лимоновцев” с транспарантами и

флагами прошли по центру города. На стенах областного центра стали регулярно появляться листовки Орловского регионального отделения Национально-Державной партии России с протестами против действий “сионистских теневых правителей” и “беспредела сионо-фашистов”. Появился “Легион-18”, нацистская организация прогитлеровской ориентации, в которую входят школьники старших классов и учащиеся ПТУ, живущие в одном из “спальных” районов Орла. Неоднократно появлялись на улицах города надписи “Россия для русских”, “Смерть масонам”, подписанные “Черной сотней”.

При этом правоохранные органы зачастую занимали “страусиную” позицию: «не замечаю, значит, нет». До 2002 года в СМИ регулярно появлялись грустно-анекдотичные сентенции пресс-служб правоохранных органов: «по данным органов юстиции в Орловской области не зарегистрировано организаций экстремистской направленности». В чем-то авторы правы: действительно в области не зарегистрированы ни Ассоциация орловских экстремистов, ни Городской клуб фашистов. Но, как ни парадоксально, в Орле официально регистрировались организации, чья деятельность, на наш взгляд, не может не вызывать тревогу граждан и интерес правоохранных структур.

В июле 1998 года Орловским областным судом был вынесен обвинительный приговор в отношении лидера орловских националистов Игоря Семенова, он был осужден по статьям 74 (разжигание национальной розни) и 143.1 (создание объединения, посягающего на личность и права граждан). При этом в приговоре суда было прямо указано, что подобным объединением суд считает действовавшую без регистрации региональную организацию Русской партии. А полгода спустя, 6 января 1999 года начальник областного Управления юстиции А.Новиков подписывает свидетельство № 465 о регистрации Орловской областной политической общественной организации Русской партии! В начале июля 2000 года И.Семенова вновь арестовывают, на этот раз за хранение оружия, боеприпасов, взрывчатки. Но только в феврале 2002 года организация Русской партии исключается из реестра общественных объединений Орловской области. Впрочем, “свято место пусто не бывает”, и 7 августа 2001 года то же Управление Минюста России по Орловской области выдает свидетельство о регистрации нового общественного объединения — Движения в поддержку Игоря Семенова!.. А Молодежный Православный Союз, возглавляемый бывшим членом РНЕ, а впоследствии коммунистом, Дмитрием Лютых, действует в Орле с июня 1997 года.

К сожалению, экстремизм в Орловской области— это то же, что секс в СССР: нечто эфемерное, несуществующее, правоохранные органы предпочитают его не замечать. Даже обращения о возбуждении уголовных дел не вызывают у орловских прокуроров практически никакой реакции. Почти полгода пришлось добиваться возбуждения дела по факту призывов к убийству российских евреев и повторению холокоста: Советская районная прокуратура, куда направлялись фотографии призывов “Повторим холокост”, “Смерть российским евреям” отказывала... за отсутствием события преступления. Заводской РОВД г. Орла дважды выносил постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по заявлению ИОП “Единая Европа” о появлении полутораметровой свастики в 150 метрах от Заводской районной прокуратуры: сначала в связи с тем, что не был установлен заявитель(!), потом — из-за отсутствия доказательств, что дом со свастикой находился на территории района! О тридцатиметровой надписи “Смерть жидам!” на заборе в трехстах метрах от облпрокуратуры неоднократно писали орловские издания, но дело было возбуждено лишь через полтора года и сразу же приостановлено из-за недостатка улик. Но, пожалуй, самым уникальным и самым скандальным стало разбирательство по обращению орловских правозащитников о продаже аудиокассет “Бритоголовые идут”. Еще летом 2002 года прокурор Заводского района С.Новиков рассказывал

тележурналистам, что продажа националистических аудиокассет не является уголовным преступлением. Следует отметить, что телекамера бесстрастно зафиксировала и эпизод, когда Сергей Сергеевич, убеждавший журналистов в отсутствии уголовной ответственности за националистическую агитацию, вдруг нечаянно обнаружил в Уголовном кодексе соответствующую статью. Но позиция прокуратуры уже была обозначена, и не случайно следователь все той же Заводской районной прокуратуры Таразанов пять раз отказывал в возбуждении уголовного дела. Правда, каждый раз эти отказы отменялись судом, который признавал действия прокурорских работников незаконными и даже выносил по этому факту частное постановление. Но С.Новиков лично вынес шестое постановление об отказе, поскольку, по его мнению, распространение кассет с песнями “Мертвый жид”, “Мертвый хачик” является преступлением только в случаях, когда ведется “на общественных началах”, а извлечение прибыли является обстоятельством, освобождающим распространителя от уголовной ответственности.

К сожалению, попытки НПО создать систему взаимодействия в сфере противодействия экстремизму редко встречают отклик со стороны правоохранительных органов. Так, орловским правозащитникам удалось наладить систематический контакт лишь с УВД Орловской области. На направленное летом 2002 года обращение в прокуратуру Орловской области заместитель облпрокурора С.Легостаев ответил, что не видит необходимости в прямых контактах, и порекомендовал направлять при необходимости письменные обращения. А вскоре старший прокурор отдела по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью М.В.Александров потребовал от Института “Единая Европа” представить сведения о переписке ИОП, мотивируя это проведением проверки “исполнения законодательства, направленного на противодействие проявлениям фашизма и иных форм экстремизма”. А в орловском ФСБ сообщили, что все сотрудники соответствующего отдела в полном составе ушли в отпуск.

В исследовании, проведенном ИОП “Единая Европа” еще в начале 2002 года говорилось о необходимости создания государственно-общественного органа, который стал бы координатором различных форм и направлений работы по противодействию экстремизму. Мы должны понять, что самостоятельно, без взаимодействия с другими институтами гражданского общества, эту проблему не сможет решить никто.

Сам факт проведения научно-практической конференции, посвященной формированию толерантного сознания как основы предупреждения экстремизма, говорит о том, что такое понимание есть. Так давайте от научно-теоретического анализа проблемы активнее переходить к ее практическому решению, и тогда в нашей многонациональной стране станет жить лучше.

**БРУНЕЛЕВСКИЙ А.**

*сопредседатель оргкомитета ОПД «Наш город»*

## **ГРАЖДАНСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Существует обоснованное мнение, что на нынешнем этапе развития государство убеждается в полезности критики законопроектов со стороны гражданского общества.

Подтверждением этого является, например, нынешняя эпопея с попыткой законодательного ограничения свободы митингов и шествий. Фактически, лишь по недвусмысленному указанию вмиг прозревшие и поумневшие народные избранники из Государственной Думы и административные назначенцы из Совета Федерации, пусть вынужденно, но согласились с многократно высказанным обществом тезисом.

Общество не может более ждать государственного решения о гражданской экспертизе. Оно само должно добиться этого решения на максимально раннем этапе для организации публичного общественного обсуждения документов, существующих в виде проектов. Более того, уже принятые решения не могут быть вне зоны деловой конструктивной критики.

Есть три отличительных признака гражданской экспертизы, объясняющих ее цели, смысл и особенности: 1) обязательное участие в экспертизе гражданских объединений, союзов, обобщающих конкретный интерес конкретной социальной группы; 2) увязывание интересов конкретной социальной группы с потребностями развития общества в целом, согласование противоречивых интересов; 3) неприменная открытость, прозрачность публичного экспертного процесса, когда участие в нём может принять любой компетентный гражданин, и результаты такой экспертизы обнаружены и обсуждаются.

Зачем же нужна эта гражданская экспертиза муниципальной власти? Хотя бы затем, чтобы избежать судебных разбирательств из-за противоречий НПА ОМС федеральным нормам. Первым подробно проанализированным документом было принятое горсоветом Положение о порядке снижения платежей за жилищно-коммунальные услуги ненадлежащего качества. Довольно долгая судебная процедура закончилась признанием этого Положения недействующим со дня издания. И что сделали местные власти? Едва прошла неделя со дня отмены нарушающего права потребителей акта, точно такой же по содержанию был издан Администрацией города. Мало того, что в нём сохранились все признанные судом незаконными нормы, так даже в официально опубликованном тексте было указано, что исполнительная власть утвердила приложение к документу представительной власти ("Орловский вестник" от 18 сентября 2003 года).

В качестве же положительного примера взаимодействия власти и общества в рассматриваемой сфере, кроме нескольких постановлений Администрации, можно назвать Положение об официальном толковании НПА и то самое многострадальное Положение о субсидиях. Некоторые изменения в них были внесены горсоветом во внесудебном порядке, всего лишь по письменному предложению автора. А ведь изменений могло совсем не потребоваться, если бы документы проходили гражданскую экспертизу.

Зачем же нужна эта экспертиза нам? А затем, что мы хотим видеть наш город светлым, чистым и свободным не только от проворовавшегося чиновника и от непролазной грязи, от оборотня в мундире или иной форменной одежде и от свастики, но и от закрытости власти и нерешенных противоречий, от глупости и безграмотности. Здесь, в Орле, живут наши дети и внуки, за Орёл проливали кровь наши отцы и деды – значит, это наш город!

**ЕРИН А.А.**

*юрист МОО ПЦ «Мемориал»*

## **МЕХАНИЗМЫ РЕШЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОБЛЕМ**

Прекрасно известно, что передача функций ФМС России в ведение МВД практически перечеркнула весь и так небольшой положительный опыт взаимодействия мигрантов с государственными структурами.

Можно с уверенностью сказать, что в нынешнем виде ТМС МВД, исходя из своеобразно понятых этой силовой структурой «государственных интересов», целенаправленно проводит карательную миграционную политику, окружая Российскую Федерацию новым «железным занавесом», препятствуя возвращению людей на их историческую Родину – Россию. Это касается как лиц, которые уже проживают на территории России, имеющих регистрацию на территории России, так и лиц, желающих прибыть в тот или иной регион России.

Такая недалёковидная, фактически антагонистическая политика основывается на действующем в последние два года дискриминационном законодательстве. Возникает вопрос, почему дискриминационном? Ответ очевиден. Оно затрудняет процесс получения российского гражданства, регистрацию по месту пребывания и жительства, легальное трудоустройство, получение социальной поддержки со стороны государства, не предусматривает воссоединение семьи, затрудняет и даже препятствует обустройству мигрантов в Российской Федерации. Упор делается не на регистрацию прибывших иммигрантов и их легализацию, а на перевод их в категорию нелегальных мигрантов с последующей депортацией за пределы Российской Федерации.

Деятельность государственных структур оценивается недалёковидной на основе многочисленных исследований демографов, которыми показано, что происходит катастрофическое сокращение численности населения Российской Федерации. По прогнозу население Российской Федерации может сократиться с нынешних 145 млн. до 111-127 млн. человек к 2005 году, а по пессимистическому прогнозу – до 71-86 млн.<sup>2</sup>

При этом естественно возникает вопрос: при прогнозируемой численности населения в состоянии ли будет Российская Федерация сохраниться в ее нынешних границах?

Единственная возможность основательно изменить столь неблагоприятную демографическую тенденцию состоит не в ограничении иммиграционного потока, а во всемерном его поощрении, в первую очередь из стран СНГ и Балтии, с ежегодным приемом до одного миллиона иммигрантов. В рамках изменения новой программы необходимо принять социально-экономические меры по сокращению выезда российских граждан и иммигрантов за пределы Российской Федерации. Ранее имевшее место игнорирование со стороны государства в лице исполнительного органа ФМС России многих социально-экономических прав мигрантов, получает дельнейшее

развитие в деятельности ФМС МВД России, так как не соответствует менталитету, как самих сотрудников правоохранительных органов, так и МВД России.

На мой взгляд, единственная возможность разрешения возникшей коллизии состоит в объединении наиболее сильных переселенческих коллективов и правозащитных организаций на территории Российской Федерации в независимую Всероссийскую общественную миграционную службу с представлением интересов в регионах. Общественные объединения могли бы взять на себя ряд функций, с которыми государственные структуры не справляются или даже не собираются заниматься. Перечень таких функций обширен. Можно отметить некоторые:

- полное отсутствие взаимодействия МТС УВД Орловской области с общественными организациями, работающими в области миграции ФЗ №202 от 20.12.1995, №112 от 07.08.2000;
- правовое просвещение состоявшихся и потенциальных мигрантов (полное отсутствие правового просвещения мигрантов со сторон ФМС ТМС Орловской области<sup>3</sup>);
- оказание помощи мигрантам при обращении в государственные организации (полное отсутствие правового просвещения мигрантов со сторон ФМС ТМС Орловской области<sup>3</sup>);
- защита прав мигрантов во властных структурах разного уровня, в том числе и в суде (не свойственные функции МВД);
- сбор сведений и информирование мигрантов о возможных местах расселения и трудоустройства (полное отсутствие правового просвещения мигрантов со сторон ФМС ТМС Орловской области<sup>3</sup>);
- оказание содействию мигрантам в адаптации к новым, непривычным для них местам, условиям (полное отсутствие правового просвещения мигрантов со сторон ФМС ТМС Орловской области<sup>3</sup>);
- психологическая поддержка мигрантов и содействие установлению добрососедских отношений с местным населением (полное отсутствие правового просвещения мигрантов со сторон ФМС ТМС Орловской области<sup>3</sup>);
- работа в странах исхода мигрантов, в том числе и в пределах Российской Федерации, по оценке оставленного жилья и иного движимого и недвижимого имущества (полное отсутствие правового просвещения мигрантов со сторон ФМС ТМС Орловской области<sup>3</sup>);
- мониторинг положения состоявшихся мигрантов в Российской Федерации и настроений потенциальных мигрантов (полное отсутствие правового просвещения мигрантов со сторон ФМС ТМС Орловской области<sup>3</sup>);
- разработка законодательных предложений, направленных на устранение недостатков и пробелов в действующем законодательстве, в первую очередь миграционного, других нормативных актов, регулирующих условия пребывания, жизни и деятельности мигрантов;
- общественный контроль за соблюдением миграционного законодательства органами власти в центре и в субъектах Российской Федерации, ответственных за решение миграционных проблем, с информированием общественности о фактах нарушения законодательства, положительных фактах при решении проблем, в рамках российских и международных норм и правил через СМИ (полное отсутствие правового просвещения мигрантов со сторон ФМС ТМС Орловской области<sup>3</sup>).

Как показывает практика с момента появления проблем миграции (исход русскоязычного населения из стран СНГ и Балтии) на территории Российской Федерации были созданы многочисленные общественные объединения, движения,

общественные организации, которые с отсутствием финансирования и поддержки со стороны государства свернули свою деятельность. Первоочередными условиями для создания независимой Всероссийской общественной миграционной службы должно быть осознание, как властными структурами, так и самими мигрантами, ее необходимости для успешного решения проблем Российской Федерации, в том числе миграционных, установленных государством и другими заинтересованными структурами.

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.06.2002 г. № 115,

Федеральный закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 г. № 62 с внесенными дополнениями и изменениями в 2003 г.

## ОБЩЕСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СЛУЖБА

Общественная Информационная служба (ОИС) возникла в 1995 году как совместный **информационный и пресс-центр** для сообщества **гражданских организаций Воронежской области и Центрального Черноземья**.

С 1996 года ОИС работает под эгидой Центра Развития Гражданских Инициатив (ЦРГИ) при поддержке информационного агентства “ИСИ” (“Интеллектуальная Служба Информации”) и Воронежского Клуба Журналистов (ВКЖ).

С 1999 году на базе ОИС действует Воронежский (Центрально-Черноземный) корпункт Агентства Социальной Информации (АСИ).

ОИС поддерживает контакты с более чем 500 организациями Воронежской области, Черноземья, других регионов РФ и нескольких стран СНГ, а также международными СМИ.

### *Действующие программы.*

**АСИ-Черноземье (информационное агентство «третьего сектора»):** Агентство Социальной Информации работает на федеральном уровне в течение уже более 10 лет. АСИ-Черноземье более 6-ти лет выпускает регулярные информационные выпуски: новости "третьего сектора" (общественные, молодежные, правозащитные, переселенческие, экологические, благотворительные, образовательные организации) для региональных и федеральных СМИ, а также аналитические материалы.

**Пресс-центр ОИС:** техническая, информационная и консультационная помощь для изданий и пресс-служб гражданских организаций; организация презентаций и пресс-конференций; подготовка журналистов, общественных корреспондентов и пресс-секретарей для некоммерческих организаций и их изданий.

**PR-группа ОИС:** информационная поддержка Кампаний, акций и инициатив в сфере Защиты Общественных Интересов по актуальным социальным и правовым проблемам (нарушение прав человека, права студентов, реформа ЖКХ, экология, искусство, социально-трудовые права, права ребенка, альтернативная гражданская служба и т.д.). В течение 1996-2004 гг. PR-группой ОИС был проведен ряд Информационных Кампаний, инициаторами которых выступили правозащитные и общественные организации, свободные профсоюзы. В средствах массовой информации размещены сотни статей и других материалов, посвященных проблемам третьего сектора в Черноземье, России и странах СНГ.

***Координаты ОИС:***

Почтовый адрес: 394000, г. Воронеж, ул. Комиссаржевской, 7, оф. 308.

e-mail: ois@hrworld.ru

тел.: (0732) 54-55-32, тел/факс: (0732) 54-55-30.

*Уважаемые коллеги!*

*Бюллетень «Гражданские инициативы» выходит специально для журналистов, СМИ и лидеров общественного мнения Центрально-Черноземного региона. Мы будем рады, если наша информация окажется полезной для подготовки журналистских материалов.*

***Будем благодарны за ссылки на наш Бюллетень.***