

## **Взаимодействие правоохранительных органов и общественных организаций в современной России: накопленный опыт и реализуемые модели<sup>1</sup>.**

Как показал опыт прошедших двух десятилетий, развитие демократического правового государства в современной России – это очень сложный процесс. Вслед за периодами активных реформ наступает время затишья, а иногда ситуация даже движется в обратном направлении. Не случайно осенью 2007 г. на секции «Политика и право» Международной научной конференции «Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы» (Москва, 22-23 ноября 2007 г.) был высказан тезис, что вместо правового государства у нас выстраивается «государственное право», при котором правовые санкции применяются избирательно, исходя из политической целесообразности, а силовые методы в работе органов МВД применяются явно сверх нужных примеров. События в Санкт-Петербурге в течение последнего года: жестокие разгоны «Маршей несогласных» весной 2007 г., арест и заключение под стражу лидера петербургской партии «Яблоко» за «избиение трех милиционеров» в начале марта 2008 г., являются убедительным тому примером.

Вместе с тем именно понимание не линейного, а колебательного характера динамики изменений в общественно-политической жизни страны дает нам надежду на то, что после периода преобладания авторитарных тенденций в стране и усиления монополизации власти, должен наступить период более полицентричной конфигурации власти и усиления демократических тенденций. В этой связи представляется достаточно важным кратко проанализировать уже накопленный опыт взаимодействия с общественными организациями правоохранительных органов государственной власти, как наиболее проблемных партнеров для такого взаимодействия, а также выделить наиболее перспективные формы такого взаимодействия. Логично также, что это взаимодействие стоит рассматривать как частный случай взаимодействия государственной власти как таковой и неправительственных организаций. Поэтому в этой статье мы, прежде всего, рассмотрим основные модели такого взаимодействия, а затем остановимся детальнее на формах взаимодействия органов системы УФСИН, МВД и прокуратуры.

---

<sup>1</sup> Опубликовано в: Публичная политика – 2008. Сборник статей. / Под ред. М.Б.Горного и А.Ю.Сунгурова. – СПб: Норма, 2009, с. 78-101.

## **1. Возможные модели взаимодействия органов власти и структур гражданского общества.**

Исходя из системных представлений, в первом приближении можно представить себе три варианта взаимодействия органов власти и гражданских структур: сотрудничество, отсутствие сотрудничества (игнорирование) и конфронтация. При этом сотрудничество может быть как партнерским, подразумевающим равенство (в определенном смысле) сторон и взаимодействию, построенном на доминировании, вплоть до полного подчинения одной из сторон. Ясно, что в реальных современных условиях такой доминирующей стороной может быть только государство. Рассмотрим эти варианты подробнее, выделяя более конкретные модели.

### **1.1. Партнерское взаимодействие**

1. Модель поддержки развития НКО, или «модель садовника». Органы как федеральной, так и региональной власти принимают нормативные акты, способствующие появлению и развитию независимых общественных организаций, как основы зарождающегося гражданского общества, и предпринимают конкретные действия по поддержке развития таких организаций.
2. Партнерская модель, при которой государственные органы понимают важность независимых неправительственных организаций и не пытаются ими управлять, а участвует в различных формах диалога с НКО, в виде «переговорных площадок» и иных форм. Важным критерием для существования подобной модели является понимания ответственными представителями органов государственной власти важности для эффективного демократического государства самого феномена общественного контроля, готовность услышать результаты такого контроля и принять меры для исправления выявленных недостатков.
3. «Модель архитектора»: Организации гражданского общества формируют публичную политику, предлагая повестку дня, а также решения определенных проблем, предлагают и участвуют в реализации реформы конкретных институтов государственной власти, участвуют в создании новых органов государственной власти, обучают и воспитывают чиновников государственных структур

### **1.2. Взаимодействие, основанное на доминировании власти.**

4. Патерналистская модель. Государство разрешает определенную автономию неправительственных организаций при условии, что те не вмешиваются в дела власти, а также обеспечивают поддержку соответствующих кандидатов на выборах. В обмен на политическую лояльность властные структуры обеспечивают определенную поддержку деятельности подобных организаций – путем предоставления бесплатных помещений или льготной аренды, путем прямого финансирования, оказание преференций при распределении грантов и иными способами.
5. Модель «Приводных ремней». Эта модель была наиболее ярко представлена в Советском Союзе в 1930-1970-е годы, когда партийно-государственный аппарат рассматривал все общественные организации исключительно как передаточные механизмы от партийного руководства к рядовым жителям страны, при этом ни о какой самостоятельности в этом случае и говорить не приходилось. «Общественные» организации занимали положенное им место винтиков, точнее, приводных ремней в находящейся под полным контролем руководства политической системы.

### **1.3. Отсутствие взаимодействия (игнорирование)**

6. Модель игнорирования, когда государство не замечает большинства НКО, не мешает, но и не помогает их деятельности. Такая модель может быть реализована в условиях разнообразной негосударственной поддержке деятельности НКО с одной стороны и концентрацией власти на разнообразных политических и экономических проблемах, с другой.

### **1.4. Конфронтация**

7. Модель «Борьбы с противником». В рамках этой модели представители государства видят, как правило, неоправданно, в лице независимых неправительственных организаций, в первую очередь правозащитного толка, не желающих «встраиваться» в патерналистскую модель (и опасющихся ее перерастания в «Модель приводных ремней»), опасность для собственной власти, и стараются усложнить их деятельность или даже их закрывать. При этом финансирование из международных фондов трактуется как превращение такой организации в «агента иностранного влияния».

8. Модель «Гражданского неповиновения». В условиях нарушения властью гражданских прав человека и политических свобод ряд общественных организаций и отдельных избирает тактику гражданского неповиновения – участия в несанкционированных митингах, пикетах, других действиях, вызывающих репрессивные действия власти, переходя тем самым уже в фактически уже в плоскость политической борьбы. Органами власти такое поведения часто трактуется как экстремистское, вместе с тем право на гражданское неповиновения в ряде работ рассматривается как одно из важных политических прав<sup>2</sup>. Отметим, что поиск границы между обоснованной реализацией этого права и настоящим экстремизмом является сложной задачей.

Важно отметить, что в реальной ситуации всегда существует сочетание нескольких видов подобных моделей, однако в большинстве случаев можно выделить преобладающую модель. Рассмотрим, как изменялся тип преобладающей и представленность других моделей на протяжении истории постсоветской России.

## **2. Взаимодействие органов власти и структур гражданского общества в постсоветской России: преобладающие модели.**

### **2.1. Советский период (краткий эскиз).**

В начале двадцатых годов, на наш взгляд, в СССР параллельно существовали несколько моделей взаимодействия органов государственной власти и общественных организаций: модель игнорирования (краткий период начала НЭПа), модель патернализма и, по отношению к «непослушным» организациям, все большую силу, по мере свертывания НЭПа, набирала модель «Борьбы с противником». В итоге в начале 30-х годов уже не осталось «непонятливых» организаций, а по отношению к остальным модель патернализма плавно переросла в «Модель приводных ремней»

Эта модель и оставалась доминирующей вплоть до начала Перестройки, однако, начиная с 50-х годов, стала проявляться и «патерналистская модель», в рамках которой появлялись и существовали такие самодеятельные и частично автономные организации и движения, как клубы самодеятельной песни, коммунаское движение, некоторые экологические группы и т.д. С другой стороны, правозащитники предложили государству партнерскую модель, которая была отвергнута и в отношении них со стороны власти реализовывалась модель «Борьбы с противником». Модель гражданского сопротивления

---

<sup>2</sup> Деметрадзе М.Р. Политико-правовые аспекты гражданского неповиновения // Полис, 2007, 4, с. 83-99.

практически не существовала в советское время, что объясняется, по-видимому, катками сначала большевистских, а затем сталинских репрессий ко всем несогласным.

В период **Перестройки (1985-1989 гг.)** «Модель приводных ремней» уже показывала свою неэффективность, и власти пытались переключиться на «патерналистскую» модель. Однако их уступки постоянно запаздывали, к партнерской модели подавляющее большинство представителей власти были не готовы, и фактически реализовывалась «модель игнорирования». В этот период наблюдался бурный рост «неформальных» организаций, которые действительно существовали как бы «не замечая власти». Другой особенностью этого периода являлась быстрая политизация структур гражданского общества, их активное участие в выборах, приносивших в крупных городах победу реформаторским силам, в митингах и в сопротивлении августовскому путчу 1991 г. (пример гражданского сопротивления), которое и стало реальной российской «цветной» революцией.

## **2.2. Ельцинская доконституционная Россия (1990-1993 гг.)**

Именно в этот период в крупных городах России на короткое время доминирующей стала «Модель садовника» - модель поддержки развития независимых общественных организаций как основы гражданского общества. Движущей силой ее реализации стали представители демократического движения страны, ставшие в 1989-1990 депутатами союзного, федерального и региональных парламентов. Поддержка развития неправительственных организаций рассматривалась ими как важная составная часть демократической политической реформы как таковой. В ряде случаев эту деятельность поддерживали и наиболее «продвинутые» представители власти исполнительной. Иногда, в случае успешного организационного развития НКО, между ними и властными структурами начинали устанавливаться и партнерские отношения (партнерская модель). При этом в отношении старых, «доперестроечных» НКО во многих властных структурах развивалась по обоюдному согласию Патерналистская модель. Остальные три варианта модели в этот период практически отсутствовали.

## **2.3. Постконституционная Ельцинская Россия (1994-1999 гг.)**

После начала 90-х годов, когда «демократы первой волны» во властных структурах (прежде всего, в структурах представительной власти) принимали законы, облегчающие регистрацию общественных организаций, а также поддерживали их развитие как важной части гражданского общества, внимание властей разного уровня к развитию НКО постепенно угасало. На федеральном уровне власть была озабочена в основном формами

взаимодействия с политическими партиями, сильной тогда КПРФ, на региональном и местном уровнях у власти также были иные интересы, и сообщество некоммерческих организаций существовало достаточно автономно.

В этот период преобладала «модель игнорирования», что стало возможным, с одной стороны, благодаря массовой финансовой поддержке российских НКО международными фондами, а с другой – концентрацией власти на политических и экономических проблемах. Одновременно с этим продолжала свое укрепление Патерналистская модель, а в ряде регионов России, в частности, в Пермской области, закладывались основы Партнерской модели взаимодействия. «Модель садовника» была выражена уже существенно слабее, зато стала проявляться «модель архитектора». Остальные три типа моделей также, как и в предыдущий период практически отсутствовали.

#### **2.4. Россия при первом сроке президентства В.В.Путина.**

Можно констатировать, что в этот период время, по крайней мере, на федеральном уровне на смену «модели игнорирования» пришла «Партнерская модель», которая получила свое максимальное выражение в «переговорных площадках» Московского Гражданского форума 2001 г., в Тольяттинском диалоге 2002 г. и в Российском Форуме в Нижнем Новгороде в 2003 г. Однако, как выяснилось, далеко не для всех НКО такая модель является предпочтительной, для многих более желательной оказалась модель патерналистская. Более того, противоречия между этой частью структур гражданского общества и тех лидеров и активистов НКО, которые были готовы только на партнерскую модель, были часто более глубокими, чем между ними вместе и властью.

После Московского Гражданского форума относительная доля «модели игнорирования» стала стремительно падать. На региональном уровне партнерская и патерналистская модели конкурировали между собой, в зависимости от регионов. Так, наибольшее развитие партнерская модель (с элементами «модели садовника») получила в Приволжском федеральном округе, в котором существовали целых четыре уровня конкурсной поддержки НКО, тогда как в Дальневосточном федеральном округе преобладала патерналистская модель (Хабаровский край) или даже модель игнорирования (Приморский край). Одновременно, по мере укрепления организационного и исследовательского потенциала ряда НКО, продолжала развиваться и «модель архитектора».

## **2.5. Россия при втором сроке президентства В.В.Путина.**

Можно констатировать, что в этот период время, по крайней мере, на федеральном уровне на смену «модели игнорирования» пришла «Партнерская модель», которая получила свое максимальное выражение в «переговорных площадках» Московского Гражданского форума 2001 г., в Тольяттинском диалоге 2002 г. и в Российском Форуме в Нижнем Новгороде в 2003 г. Однако, как выяснилось, далеко не для всех НКО такая модель является предпочтительной, для многих более желательной оказалась модель патерналистская. Более того, противоречия между этой частью структур гражданского общества и тех лидеров и активистов НКО, которые были готовы только на партнерскую модель, были часто более глубокими, чем между ними вместе и властью.

После Московского Гражданского форума относительная доля «модели игнорирования» стала стремительно падать. На региональном уровне партнерская и патерналистская модели конкурировали между собой, в зависимости от регионов. Так, наибольшее развитие партнерская модель (с элементами «модели садовника») получила в Приволжском федеральном округе, в котором существовали целых четыре уровня конкурсной поддержки НКО, тогда как в Дальневосточном федеральном округе преобладала патерналистская модель (Хабаровский край) или даже модель игнорирования (Приморский край). Одновременно, по мере укрепления организационного и исследовательского потенциала ряда НКО, продолжала развиваться и «модель архитектора».

## **2.5. Россия при втором сроке президентства В.В.Путина.**

Момент ареста М.Б.Ходорковского стал и моментом смены превалирующих моделей взаимодействия. Свою роль сыграли и «цветные революции» в ряде стран СНГ. За некоторыми исключениями стали преобладать патерналистская модель по отношению к готовым принять такую модель организациям, а затем и «модель борьбы с противником» по отношению к остальным. В свою очередь и некоторые общественные организации в такой ситуации начинали всерьез рассматривать себя как оппозицию, причем непарламентскую, переходя к тактике несанкционированных митингов и т.д. В России эта тенденция проявилась весной 2007 года в ходе «Маршей несогласных», что может быть примером проявления «модели гражданского сопротивления». Свою отрицательную роль сыграл и уход большинства зарубежных грантодающих организаций из России, а также отсутствие сложившейся системы частной благотворительности. Все же опыт партнерской модели остался как в памяти участвовавших в реализации такой модели представителей власти и НКО, так и в реальности - в отдельных сегментах

общественной жизни на федеральном уровне, а также в некоторых регионах России (например, в Пермской области) и в ее крупных городах. Модели игнорирования и «садовника» в этих условиях практически полностью исчезли с публичной арены, с другой стороны, снова, впервые за прошедшие двадцать лет, проявились элементы «модели приводных ремней», прежде всего в выстраивании многих общественных организаций вокруг «партии власти» - «Единой России». Существенно слабее, особенно, в 2005-2007 гг. стала проявляться и «модель архитектора», что было связано как с усилением закрытости власти, так и с проблемами финансирования организаций, действующих в рамках этой модели.

### **3. Органы системы исполнения наказаний и общественные организации.**

Практически для всех правоохранительных органов преобладающей моделью взаимодействия с неправительственными организациями в 90-е годы прошлого века была модель игнорирования. Ситуация изменилась и достаточно быстро в начале 2000 гг., точнее, после Московского гражданского форума 2001 г., в рамках которого была успешно реализована система «переговорных площадок», на которых встречались, обсуждали проблемы и пути их решения как представители властных структур, так и общественники. Наиболее открытой из всех силовых структур в этой ситуации оказалось Министерство юстиции, в которое незадолго до этого была передана из МВД вся громадная система исполнения наказаний.

Одной из причин, по которой система исполнения наказаний оказалась хотя бы относительно открытой по сравнению с другими правоохранительными органами, является на наш взгляд понимание руководством многих учреждений УФСИН потенциальной полезности деятельности общественных и, особенно, благотворительных организаций, как источника дополнительных ресурсов. Действительно, гуманитарная помощь и другие благотворительные акции, которую многие организации оказывают заключенным, помогает решать достаточно острые социальные проблемы в колониях, а благотворители оказываются реальными помощниками руководства УФСИН.

Существенно более напряженным является отношение руководящих сотрудников УФСИН к попыткам общественников контролировать соблюдение прав осужденных, а также вносить предложения по реформированию системы исполнения наказаний в сторону ее гуманизации. Эти инициативы не только не облегчают их работу, но, наоборот, ее усложняют, поэтому доброжелательности по отношению к непрошенным контролерам обычно проявляется мало.

Наиболее институционализированной формой взаимодействия органов УФСИН и общественных организаций являются Общественные советы, деятельность которых мы рассмотрим подробнее.

В июле 2003 года был создан Общественный совет при Министре юстиции РФ по вопросам развития уголовно-исполнительной системы. В его задачи входило содействие учреждениям и территориальным органам уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ в создании гуманных условий отбывания наказаний; соблюдение прав и законных интересов сотрудников УИС Минюста РФ, осужденных и лиц, содержащихся под стражей; социальная реабилитация лиц, освободившихся из мест лишения свободы, в том числе оказание помощи в их трудовом и бытовом устройстве; получение юридической консультационной и иной помощи осужденным и сотрудникам уголовно-исполнительной системы; защита прав человека в местах лишения свободы; оказание юридической помощи в совершенствовании нормативной правовой базы в части защиты прав и законных интересов сотрудников УИС, осужденных и лиц, содержащихся под стражей; обеспечение взаимодействия с органами власти по отстаиванию гражданских прав и законных интересов осужденных и сотрудников УИС Минюста РФ.

В состав Совета вошли: председатель Московской Хельсинкской группы Людмила Алексеева, директор Общественного центра содействия реформе уголовного правосудия Валерий Абрамкин, председатель Комитета "За гражданские права" Андрей Бабушкин, общественный инспектор уголовно-исполнительной инспекции N 8 УИН Минюста РФ по Москве Иван Буданцев и директор московского представительства Международной неправительственной организации "Международная тюремная реформа" Виктория Сергеева. Также членами совета являются представители благотворительных и религиозных организаций, СМИ: председатель Центрального совета Общероссийского общественного движения "Россия православная" Александр Буркин, заместитель директора отдела политической информации ИА "Интерфакс" Борис Геворкян, президент Российского благотворительного фонда "Нет алкоголизму и наркомании" Олег Зыков, президент Межрегионального благотворительного фонда помощи заключенным Мария Каннабих, менеджер проекта программы ВОЗ по борьбе с туберкулезом в России Ханс Клюге, председатель синодального отдела Московского патриархата Русской православной церкви по взаимодействию с Вооруженными силами и правоохранительными учреждениями Дмитрий Смирнов.

Председателем Совета был утвержден известный правозащитник, председатель правления Московского регионального общественного благотворительного фонда "Социальное партнерство" Валерий Борщев. Как он рассказывал в интервью Агентству

социальной информации: «Он собирается по регламенту и вырабатывает рекомендации министру. И то, что с ним мы собирались один раз, еще раз с его заместителем и с заместителем начальника ГУИН Сергеем Болтковым, который курировал совет, нам не мешало. Главное, в министерстве не побоялись и пригласили к сотрудничеству правозащитников. Мы сами выбираем приоритетные направления работы - реализацию поправок в Уголовный кодекс РФ, проверку условий содержания ВИЧ-инфицированных, пожизненно заключенных и др... Особое внимание мы уделяем воспитательным колониям. У подростка в колонии большая вероятность стать законченным преступником. Рецидивов много, вопрос в том, чтобы снизить их количество. Достаточно активно мы занимаемся женскими колониями: выезжаем с контрольными проверками на места...»<sup>3</sup>.

Эффективность работы этого совета подтверждает и его член Олег Зыков: «Совет был создан по инициативе Юрия Чайки. В тот момент он был более открыт для сотрудничества, чем подчиненный ему ГУИН. В основном мы общались с заместителем начальника ГУИН генерал-майором Сергеем Болтковым. Он был способен услышать мнения, не совпадающие с идеологией его ведомства, благодаря этому происходил диалог и принимались полезные решения»<sup>4</sup>. Приведем здесь еще одно высказывание Валерия Борщева: «Чайка не побоялся включить в состав совета людей, по определению, неудобных. По его примеру стали создаваться территориальные советы при начальниках ГУИН: так, они действуют в Перми, Нижнем Новгороде, Казани, Вологде, Карелии, Краснодаре, и др. Другая задача подобных органов – обратить внимание власти на проблемы, которые она не замечает, или не хочет решать, скажем, из-за отсутствия времени. Нам удалось добиться пересмотра многих уголовных дел. В декабре 2003 года были приняты поправки в Уголовный кодекс РФ, смягчающие наказания осужденным. В связи с этим должны были быть пересмотрены тысячи дел. Эту роль взял на себя Общественный совет. Вместе с министерством были подготовлены рекомендации по пересмотру дел»<sup>5</sup>.

Вместе с тем активная работа этого Совета с регулярными его заседаниями продолжалась немногим более года. В феврале 2006 г. в беседе с корреспондентом АСИ Валерий Борщев отмечал «Мы не проводили ежемесячных заседаний с осени 2004 года, когда изменился статус ГУИН и начались дискуссии: передать совет ФСИН или оставить

---

<sup>3</sup> "Приятней, когда тебя уважают, а не боятся". Беседа корреспондента АСИ Ю.Чекалиной с В.Борщевым. Сайт Агентства социальной информации <http://www.asi.org.ru/ASI3/main.nsf/0/CDF45AADBC156025C32571DC004E2BAF>

<sup>4</sup> Общественные советы при органах власти. /Ред. Л.Грибанова, Е.Крючкова; Агентство социальной информации. – Москва, 2006, с. 7.

<sup>5</sup> Там же.

при министре юстиции»<sup>6</sup>. Однако и в это время сущностная работа под эгидой Совета продолжалась: проводились выездные заседания, семинары в рамках Школы общественных инспекторов, созданной с целью реализации положений закона "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений в их деятельности", который вот уже несколько лет находится в Государственной Думе.

В августе 2006 г. появился Указ Президента РФ (№842 от 02.08.2006 г.) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим министерствам», который создавал правовую основу для создания общественных советов при правоохранительных органах. Можно предположить, что одним из оснований для появления подобного указа был положительный опыт деятельности Общественного совета при Министре юстиции.

Полгода спустя, 26 января 2007 г., появился приказ о создании Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы. В соответствии Положением о совете, утвержденном этим приказом, «основной целью совета является привлечение общественности к участию в решении задач, стоящих перед уголовно-исполнительной системой (далее – УИС), защите прав и законных интересов сотрудников, работников и ветеранов УИС, а также осужденных и лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в следственных изоляторах.». Уже в этих строках мы видим определенный сдвиг в приоритетах задач по сравнению с Общественным советом при Минюсте в сторону переноса внимания от заключенных к сотрудникам системы ФСИН.

Еще показательней изменение состава Общественного совета. По доступной нам информации, этот Совет увеличился практически вдвое – с 11 до 21 человек, при этом из прежнего состава в новый совет вошли только трое – О.Зыков, М.Каннабих и священник Д.Смирнов. Ни одного правозащитника, включая и бывшего председателя Совета Валерия Борщева в составе нового совета уже не оказалось. Зато в него вошли четыре бизнесмена, четыре представителя СМИ, несколько докторов юридических наук и т.д. Совет, конечно работает, однако «неудобных» для руководства мнений теперь уже вряд ли услышишь.

Чем же был вызвано столь радикальное изменение состава совета? По одной из версий, причиной (или поводом) мог быть «шпионский скандал с «говорящими камнями»», когда были названы организации, получавшие гранты от Британского

---

<sup>6</sup> "Приятней, когда тебя уважают"

посольства, при этом сотрудник, отвечавший за эту работу, был якобы замечен в шпионских действиях. Соответственно, тень пала на правозащитные организации, получавшие гранты. С другой стороны, сам «шпионский скандал» мог иметь цель подставить под сомнение деятельность правозащитников.

В регионах летом в течении 2007 года проходил активный процесс создания аналогичных общественных советов при территориальных управлениях ФСИН. Такие советы были созданы при в Архангельске, Пензе, Дагестане, Москве и Московской области, в Алтайском и Хабаровском краях, в республиках Карелия, и Мордовия и т.д. Там же, где такие советы уже существовали ранее, они были существенно переформатированы.

Примером может служить судьба Общественного совета в Республике Коми. Приведем здесь выдержку из информационного сообщения на сайте Бюро Новостей Коми (bnkomi.ru): «Вчера при региональном управлении Федеральной службы исполнения наказаний (УФСИН) было проведено организационное заседание по созданию нового общественного совета при ведомстве. Старый состав совета был обречен после конфликта руководства ведомства Владимира Урявина с одним из участников совета – «Женской палатой Коми». Конфликт, напомним, вылился в громкие судебные разбирательства по иску г-на Урявина к ряду СМИ, осветившим пресс-конференцию Женской палаты. В ходе пресс-мероприятия общественники заявили ряд жестких претензий к условиям содержания женщин-заклученных.

- После начала суда общественный совет был явно не жилец, - пояснил БНК Коми источник в старом составе совета. – К концу его работы интерес к конструктивному сотрудничеству с УФСИН проявляли только лидер пенсионеров Тамара Кузьминых и правозащитник Игорь Сажин (являвшийся председателем совета - БНК Коми). К слову, свою вину в развале работы общественного совета видит и г-н Сажин.

- Честно говоря, организацию работы сначала завалил я, - признался в разговоре с корреспондентом БНК Коми Игорь Сажин. – А уж потом был этот памятный скандал.

В итоге руководство УФСИН решило просто переформатировать совет при ведомстве»<sup>7</sup>.

При подготовке этого текста к печати, я попросил Игоря Сажина прокомментировать вышеприведенный пассаж из сообщения БНК Коми. Как мне кажется, для лучшего понимания ситуации имеет смысл привести позицию самого правозащитника Игоря Сажина: «Да, я считаю, что в большей степени я виноват в том, что УФСИН не смог работать. Т.е. была создана определенная среда сопротивления как

---

<sup>7</sup> УФСИН переформатирует общественный совет при ведомстве // [http://www.bnkomi.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=519&Itemid=9&bsb\\_midx=4](http://www.bnkomi.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=519&Itemid=9&bsb_midx=4)

со стороны УФСИН, так и со стороны самой общественности. Со стороны УФСИН - не желание работать с нашими рекомендациями и не возможность войти в учреждения. Если бы я усилил давание на ФСИН, то они бы пустили нас. Я не был сильно настойчив. Что касается общественных организаций - они не очень хотели работать в этой области. Нужно было их толкать и здесь я не проявил должной настойчивости. Но здесь и были свои проблемы. Дело в том, что УФСИН готов был держать в совете руководителей общественных организаций - свадебных генералов, а вот работяг он ни как не мог переварить. Предложенные разными общественными организациями волонтеры для работы в совете УФСИНом отвергались. Чаще всего получалось так, что те люди, которых НПО предлагали уже в данной области работали и имели конфликт с УФСИНом. Но еще раз повторяю, что если бы я приложил настойчивость, то мне бы удалось это добиться.

При этом я продолжал ретранслировать жалобы заключенных УФСИН и постоянно ставил вопрос о системных изменениях, что так же было очень тяжело для восприятия УФСИН. В конце концов вместе с Женской палатой РК, после нескольких заявлений и требований, касающихся положения женщин находящихся в заключении мы вышли на публичное письмо начальнику УФСИН, что привело к иску против СМИ, которые опубликовали наше письмо. УФСИН проиграл этот иск и в конце 2007 года подал второй иск против Женской палаты и КПК Мемориал. В марте 2008 года они и этот иск проиграли»<sup>8</sup>.

Мы видим, что так или иначе, в обновленные составы советов при ФСИН не попадают люди с четкой правозащитной позицией.

В целом, анализируя изменения в составе и в стиле работы Советов при УИН и ФСИН, мы видим, как партнерская модель взаимодействия, которая наметилась в 2002-2003 гг. постепенно замещается патерналистской моделью, для которой характерно допущение властью общественников для выполнения определенных благотворительных или образовательных миссий, при исключении реального общественного контроля или, тем более, выдвижения альтернативных программ для государственных органов или предложений по их реформированию.

---

<sup>8</sup> Письмо И.Сажина автору этих строк, 12.03.08, фрагмент письма приводится с разрешения автора.

#### 4. Органы Министерства внутренних дел и общественные организации.

В сфере компетенции деятельности органов МВД, ГУВД и УВД по сравнению с деятельностью системы исполнения наказаний, существенно меньше тех сфер, в которых общественность могла бы оказывать помощь. Действительно, ответственность за содержание подозреваемых и обвиняемых несут не сотрудники МВД, а УФСИН, поэтому гуманитарная помощь арестованным – проходит мимо МВД. Что же касается оказания материальной помощи самим сотрудникам милиции или органам внутренних дел, например, покупка какими-то бизнесменами автомобилей для нужд сотрудников МВД, то подобная помощь может рассматриваться как своеобразный подкуп, и категорически не приветствуется сегодня.

В этих условиях можно говорить о реальной практике взаимодействия с организациями, объединяющими самих сотрудников МВД, а также ветеранов МВД, вышедших на пенсию. Это, прежде всего, различные спортивные клубы – традиционное «Динамо», а также новые спортклубы, возникшие уже в постсоветское время. Такие клубы и секции в первую очередь называли среди НКО, с которыми есть постоянное сотрудничество, сотрудники МВД в ходе семинаров, которые СПб центр СТРАТЕГИЯ проводил в областях и республиках Северо-запада России в рамках проекта «Властная вертикаль и гражданская горизонталь»<sup>9</sup>. На втором месте были общества охотников и рыболовов, в которых также участвуют много сотрудников МВД. Среди «дружественных» организаций постоянно назывались также организации ветеранов МВД и благотворительные фонды, созданные специально для поддержки ветеранов МВД, членов семей погибших сотрудников милиции и т.д.

Значительно сложнее обстоит дело с НКО, которые пытаются защищать права задержанных и подозреваемых, то есть правозащитных организаций. Здесь понимания со стороны сотрудников МВД значительно меньше, и правозащитные организации как правило относятся в разряд тех, деятельность которых мало понятна, с которыми контакта практически нет, либо попросту опасных организаций. В первой половине текущего десятилетия, правда, проявилась тенденция налаживания партнерского взаимодействия и с этими организациями, особенно когда руководство МВД озвучило тезис, что главным критерием эффективности работы органов внутренних дел должен быть не процент раскрываемости, а отношение населения к деятельности этого ведомства. Стали создаваться отделы связей с общественностью в внутри УВД и ГУВД, в которые трансформировались бывшие пресс-службы. Эти отделы уже сами стали искать контакты

---

<sup>9</sup> Подробнее об этом проекте – см. текст \_\_\_\_\_ в этом сборнике.

с общественными организациями, включая и правозащитные, устанавливать с ними именно партнерские связи. Ярким примером может служить деятельность Отдела по взаимодействию с общественностью Главного управления внутренних дел по Северо-Западному Федеральному округу, руководитель которой, подполковник Ю.Н.Герман, участвуя в деятельности различных конференций общественности СПб, сам предложил сотрудничество представителям СПб центра СТРАТЕГИЯ, итогом которого стал проект семинаров по правам человека для сотрудников УВД и ГУВД Северо-Западного Федерального округа.

Подобные семинары, инициаторами и исполнителями которых были неправительственные организации, но которые были бы невозможны без заинтересованного со-участия многих ответственных сотрудников системы МВД, стали в первой половине двухтысячных (а в некоторых регионах, например, в Республике Карелия – и во второй половине девяностых) годов одной из важных направлений взаимодействия общественных организаций и сотрудников МВД, в ходе реализации которой у многих сотрудников милиции исчезало предубеждение перед независимыми неправительственными организациями, а также нарабатывались навыки конструктивного диалога с прежде столь непонятными и потенциально опасными НКО. В ряде случаев опыт такого взаимодействия, опыт проведения разовых «круглых столов» трансформировался уже в более устойчивые формы, например, в общественные советы или общественные комиссии при УВД и ГУВД<sup>10</sup>.

В качестве достаточно интересного опыта создания и деятельности подобных советов можно привести опыт Общественного совета при ГУВД Красноярского края, положение о котором и состав которого были утверждены в феврале 2006 года. В соответствии с этим положением:

«2. Общественный совет при ГУВД создается с целью оказания содействия ГУВД края в вопросах формирования государственной политики в области внутренних дел и укрепления законности, повышения правовой культуры среди сотрудников органов внутренних дел Красноярского края....

4. Основными задачами Общественного совета являются:

4.1. Разработка и обсуждение общественных инициатив, связанных с деятельностью ГУВД края.

---

<sup>10</sup> Ярким примером такой трансформации стал опыт создания Общественной комиссии при МВД Республики Карелия, описанный в тексте Т.\_\_\_\_\_, представленном в настоящем сборнике.

4.2. Содействие организации взаимодействия ГУВД края с общественными, правозащитными, научными, творческими, религиозными организациями и общественными объединениями.

4.3. Экспертиза программ, инициатив, отдельных направлений деятельности ГУВД края, рекомендуемых ГУВД края для рассмотрения на Общественном совете.

4.4. Консультирование руководства ГУВД края по наиболее сложным вопросам текущей политики, экономики, социологии и другим вопросам, относящимся к компетенции ГУВД края»<sup>11</sup>.

Мы видим, что в положении очень точно выделены такие основные цели Общественного совета, как участие в выработке политики в области внутренних дел и законности, а также повышение правовой культуры самих сотрудников ГУВД. Таким образом, при подготовке этого положения был учтен упомянутый выше опыт обучения сотрудников ГУВД правам человека, толерантности и культуре пира, а также артикулировано желание привлечь представителей общественности к формированию самой политики в области укрепления законности в крае. Среди основных задач, расшифровывающих цели создания совета, отмечается в числе наиболее важных, такие, как разработка и обсуждение общественных инициатив, связанных с деятельностью ГУВД края, а также содействие организации взаимодействия ГУВД края с общественными, правозащитными, научными, творческими, религиозными организациями и общественными объединениями.

Рассмотрим теперь, каков же персональный состав Общественного совета, который должен обеспечить реализацию этих очень важных задач. В Приложении 2 к Приказу о создании общественного совета приводится и его персональный состав. Мы видим, что более одной трети – 13 человек из 34 – составляют кадровые сотрудники ГУВД, включая его начальника и пятерых заместителей. Еще трое – представляют ветеранов МВД, и двое – пенсионеров МВД, то есть 18 человек, или более половины состава – сами настоящие или бывшие сотрудники МВД. Кто же составляет оставшуюся половину? Трое – это представители государственных профильных структур – помощник начальника УФСИН по правам человека, зав. отделом общественных организаций Краевой администрации, Уполномоченный по правам человека в крае. Еще трое – депутаты краевого и городского парламентов. То есть 24 человека из 34 – или 71% от состава общественного совета – это представители государственной власти. Из оставшихся десяти – два главных редактора СМИ, два представителя бизнес-структур, двое спортивных тренеров, и по одному –

---

<sup>11</sup> Приложение №1 к Приказу начальника Главного управления внутренних дел Красноярского края генерала-майора милиции А.В.Горова №99 от 10 февраля 2006 г.

ректор вуза, священник, профсоюзный лидер и казачий атаман.

Мы видим таким образом, что составленный таким образом совет назвать общественным очень сложно, скорее это межведомственный совет с приглашением отдельных представителей экспертного сообщества и общественности. Примечательно, что в этот совет не вошли ни один представитель правозащитных организаций и ни один представитель национально-культурных объединений и землячеств. Из церковных конфессий представлена лишь одна – православная церковь.

Сформированный таким образом Общественный совет вряд ли может стать «переговорной площадкой», местом обмена мнениями и формирования политики в области законности. Наиболее вероятно, что он станет скорее способом привлечения общественности к решению стоящих перед ГУВД задач, причем именно в тех формулировках задач, которые видит само руководство ГУВД. Это предположение подтверждается и тематикой (повесткой дня) заседаний Общественного совета. Приведем здесь для примера основные вопросы повестки дня третьего заседания Общественного совета при ГУВД Красноярского края:

- «Организация работы органов внутренних дел во взаимодействии с администрацией Красноярского края по возрождению общественных формирований правоохранительной направленности (опыт Татарстана). Имеющиеся проблемы, пути их решения.
- Организация совместной деятельности с частными охранными предприятиями, службами безопасности предприятий и организаций по предупреждению, пресечению и раскрытию уличных преступлений, охране общественного порядка и обеспечения безопасности граждан. Формы и методы взаимодействия, в том числе на договорной основе.
- Участие органов внутренних дел края в реализации краевой программы по предоставлению сотрудникам ОВД субсидий для оплаты процентной ставки по кредитам на улучшение жилищных условий.
- Проведение УФМС РФ по Красноярскому краю совместно с органами внутренних дел, органами государственной, исполнительной власти Красноярского края и другими федеральными структурами мероприятий, направленных на реализацию государственной миграционной политики.»<sup>12</sup>

Другим примером создания Общественного совета (комиссии) является создание

---

<sup>12</sup> Выписка из протокола заседания Общественного совета ГУВД края, 9 ноября 2006 г., Протокол №3, с. 2-3.

Общественной комиссии при МВД Республики Карелия. В этом случае, как отмечается в статье Т.Гарибашвили, созданию Общественной комиссии предшествовало обсуждение ее задач и возможного состава на нескольких круглых столах с представителями правозащитных, национально-культурных и других общественных организаций, церковных конфессий, действующих в Карелии. В состав комиссии вошли многие из представителей этих организаций, участвовавших в этих обсуждениях. В результате эта общественная комиссия стала эффективной формой обсуждения различных проблем, возникающих в процессе деятельности органов МВД, либо в решении которых должна по закону участвовать милиция. Автор этих строк в декабре 2006 года участвовал в одном из ее заседаний и увидел, что реальная работа по решению различных проблем происходит постоянно, в результате практических взаимодействий членов Общественной комиссии с ведущими сотрудниками МВД, и лишь в тех случаях, когда в рабочем порядке прийти к взаимоприемлемому решению не удается, проблема выносится на заседание комиссии. Более подробно история создания и деятельности Общественной комиссии при МВД Республики Карелия представлена в этом сборнике в уже упомянутой статье Т.Гарибашвили и \_\_\_\_.

На федеральном уровне Общественный совет при МВД РФ впервые был создан приказом Министра МВД РФ от 13 сентября 2001 г., однако каких-либо осязаемых признаков его деятельности нам обнаружить не удалось. Новый формат Общественного совета при МВД был реализован после уже упомянутого Указа Президента РФ от 04.08.2006 г, в соответствии с которым Министерством и ведомствам, руководство которыми осуществляет Президент РФ, было рекомендовано создавать подобные общественные советы. 14 декабря этого же года Министр Внутренних дел РФ Утвердил Положение об Общественном совете. 11 мая 2007 года состоялось первое заседание Общественного совета, а 3 сентября этого же года – второе, и, пока, последнее (на 15 марта 2008 г.). Информация о деятельности этого совета хорошо представлена на сайте МВД, точнее, там можно найти Положение о совете и его состав, протоколы двух заседаний, а также информацию о заседаниях Общественных советов, создаваемых сегодня во многих регионах России.

Приведем здесь формулировки содержания раздела II положения – «Цели и задачи Общественного Совета»:

«4. Общественный совет призван обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных, правозащитных, религиозных и иных организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов в области внутренних дел,

обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации, демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации.

5. Основными направлениями деятельности Совета являются:

5.1. Привлечение граждан, общественных, правозащитных, научных, творческих, религиозных и иных организаций к участию в реализации государственной политики в области внутренних дел.

5.2. Участие в пределах компетенции в разработке и рассмотрении концепций, программ, гражданских и общественных инициатив по наиболее актуальным вопросам деятельности Министерства в области борьбы с преступностью, защиты прав и свобод граждан, обеспечения безопасности общества и государства.

5.3. Выработка рекомендаций Министерству при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных и иных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации.

5.4. Содействие в решении вопросов социальной поддержки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащих внутренних войск МВД России, федеральных государственных служащих, работников и пенсионеров МВД России.

5.5. Проведение общественной экспертизы нормативных правовых актов, разрабатываемых МВД России.

5.6. Привлечение представителей средств массовой информации в интересах всестороннего и объективного информирования населения об актуальных вопросах деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России.»<sup>13</sup>

Мы видим, что цели и задачи федерального общественного совета достаточно сильно отличны от аналогичных целей и задач краевого общественного совета. Так, если Общественного совета при ГУВД Красноярского края создавался «с целью оказания содействия ГУВД края в вопросах формирования государственной политики в области внутренних дел и укрепления законности», то на уровне МВД РФ такого содействия в формировании государственной политики уже не требуется, напротив, одной из задач Совета является «Привлечение граждан и... организаций к участию в реализации государственной политики в области внутренних дел». Уже в этих формулировках ясно видно усиление патерналистского подхода к взаимодействию с общественными

---

<sup>13</sup> Приложение к Приказу МВД России от 14 декабря 2006 года N 1025.

организациями по сравнению с более партнерским подходом, зафиксированным в Положении об Общественном совете при ГУВД Красноярского края.

Обратимся теперь к составу Общественного совета при МВД РФ. В отличие от Общественного совета при Красноярском ГУВД, здесь нет ни одного сотрудника МВД вообще. Наибольшую группу в нем представляют служители церкви – восемь человек, или 19% от общего числа членов совета (43); далее – по шесть журналистов и известных артистов (по 14%). Отметим, что в сумме эти три группы составляют почти половину (47%) от всех членов общественного совета. Далее – пять представителей бизнес-структур (12%), три политконсультанта, два ректора, два директора концертных комплексов, два врача, один космонавт и т.д. Три члена Общественного совета обозначены как лидеры правозащитных организаций. Одна из них возглавляет недавно созданное движение «Спротивление», а в прошлом возглавляла Управление общественных связей г.Москва, и к вряд ли может быть отнесена к реальным правозащитникам. В то же время два человека – Андрей Бабушкин и Владимир Химаныч – действительно известны в стране как активные защитники прав человека.

Мы видим таким образом, что вместо сотрудников МВД в составе Общественного совета активно присутствуют так называемые представители общественности, не связанные непосредственно ни с какими общественными организациями, и представляющими в основном сами себя – например, пародист Максим Галкин или певец Олег Газманов. Один из них – поэт-песенник Илья Резник был утвержден на первом заседании Председателем Общественного совета. Трудно представить, чтобы он реально руководил его деятельностью, скорее он будет чисто представительской фигурой, а все организационную деятельность будут вести сотрудники Министерства.

Несмотря на столь разнородный состав, Общественный совет, похоже, оказался способен выполнять по крайней одну важную для партнерского взаимодействия функцию – служить «переговорной площадкой», местом дискуссий и представлений разных точек зрения и позиций. Такой вывод можно сделать, в частности, из анализа текста протокола второго заседания Общественного совета, представленного на сайте МВД.

В целом, мы видим, что для системы МВД исходно была характерна скорее патерналистская модель взаимодействия с «социально близкими» НКО в сочетании с моделью игнорирования по отношению ко всем остальным общественным организациям. В середине текущего десятилетия стала просматриваться партнерская модель, которая начала реализовываться в некоторых регионах, например, в Республике Карелия. Затем, однако, снова стала набирать силу патерналистская модель, в последнее же время, в связи

с частичной реализацией исполнительной властью в целом модели «борьбы с противником» по отношению к слишком самостоятельным НКО, органы МВД оказались инструментом реализации этой модели (силовые методы при разгоне «маршей несогласных»), что еще сильнее затруднило реализацию партнерской модели.

## **5. Органы прокуратуры и общественные организации.**

Специфика работы органов прокуратуры, функции которой заключаются в расследовании тяжких преступлений, поддержки государственного обвинения в суде и в реализации функции общего надзора, прежде всего, по отношению к другим правоохранительным органам, приводит к тому, что общественные организации лишь в редких случаях могут быть ей полезны. В большинстве же случаев они либо просто действуют в иной плоскости, либо конкурируют с прокуратурой при реализации функции общественного контроля, часто ставя под сомнение правомерность ее действий (или бездействия). Существует, тем не менее, одна область, в которой уже сложились устойчивые формы сотрудничества. Такой областью является экспертиза текстов или других материалов, позволяющая идентифицировать, например, случаи реального разжигания межнациональной вражды, что дает основание привлекать экстремистов к уголовной ответственности.

При этом, как показал опыт, наиболее эффективным становится сотрудничество прокуратуры не столько с отдельными экспертами, сколько с экспертами, представляющими те или иные правозащитные организации, или активно с ними сотрудничающими. Опора на такие действительно независимые НКО позволяет и самим экспертам быть более независимыми в своих выводах и заключениях. С другой стороны, многие ученые-эксперты с выраженной гражданской позицией и сами активно участвуют в создании НКО как академического, так и правозащитного характера. Примером может служить экспертная деятельность ленинградского и петербургского ученого-этнографа Н.М.Гиренко, который в 1989 г. был одним из учредителей Ленинградского союза ученых и бессменным руководителем группы по правам меньшинств Союза. В 1990-1993 гг. Н.М.Гиренко был депутатом Ленсовета, а позже активно сотрудничал с Петербургской прокуратурой в качестве эксперта по вопросам экстремизма в межнациональных отношениях.

Второе направление, в котором достаточно легко складывается взаимодействие Общественных организаций и прокуратуры – это правовое просвещение и гражданское

образование населения. И хотя сотрудники прокуратуры делают упор именно на правовом просвещении, а активисты правозащитных НКО – скорее на обучение правам человека, все же и те и другие понимают общность задач и имеют опыт эффективного сотрудничества. Опыт сотрудничества прокуратуры и НКО как в этой, так и в иных сферах уже стал несколько лет тому назад стал предметом обсуждения в рамках научно-практических конференций и круглых столов, причем ведущую роль здесь играли ученые и преподаватели вузов и институтов Генеральной прокуратуры РФ. Так, например, в октябре 2002 г. в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ по инициативе Ассоциации общественных объединений помощи женщинам, пострадавшим от насилия и других независимых общественных организаций состоялось заседание Круглого стола, на котором были обсуждены теоретические и практические проблемы взаимодействия органов прокуратуры с общественными объединениями. В работе Круглого стола приняли участие ответственные сотрудники Генеральной прокуратуры РФ, прокуратуры города Москвы, межрайонных прокуратур г. Москвы, представители различных неправительственных организаций и общественных объединений.

Сотрудники НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, другие выступавшие отмечали наличие необходимых нормативных основ для развития сотрудничества прокуратуры и общественных организаций. Такими основами являлись, в частности, Приказ Генерального прокурора РФ №45-98 «О задачах органов прокуратуры по взаимодействию со средствами массовой информации, совершенствованию общественных связей» и Указание Генерального прокурора РФ № 74 от 17.12.02 года «Об организации взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями».

В частности, д.ю.н. заведующий отделом юридической психологии НИИ Генеральной прокуратуры РФ Г.Х. Ефремова в своем выступлении сообщила, что «Опрос городских и районных прокуроров и руководящего звена в прокуратурах субъектов Российской Федерации показал, что проблема взаимодействия с общественностью и СМИ относится к числу «болевых» и наименее успешных. Опрошенным прокурорам предлагалось указать, какие направления деятельности требуют от них наибольших усилий, что им удастся, а что нет. Оценивая свои успехи и неудачи по 15 позициям, отражающим основные направления деятельности прокуратуры, сами прокурорские работники отметили, что наименьших успехов им удастся достичь во взаимодействии с общественностью и со СМИ. Иными словами, сотрудники прокуратуры не удовлетворены

тем, как складываются и развиваются эти отношения.»<sup>14</sup>

Среди причин такого неудовлетворительного положения Г.Х.Ефремова выделила следующие:

- недооценка этого направления деятельности как со стороны прокуратуры, так и общественности;
- неразвитость структур гражданского общества;
- устоявшиеся стереотипы взаимодействия государственных структур и общественности, многие представители прокуратуры пытаются строить отношения по устаревшим принципам, что чрезвычайно усложняет процесс взаимодействия. Сейчас эти отношения должны строиться на добровольной основе, на принципах равноправия, это должна быть взаимная и доверительная связь уважающих друг друга партнеров.

Мы видим, таким образом, что и по мнению специалистов НИИ прокуратуры, одной из причин слабого взаимодействия прокуратуры с общественностью является неготовность части ее сотрудников к партнерской модели взаимодействия, отягощенность их сознания предшествующей «моделью приводных ремней» и патерналистской моделью. В качестве возможных направлений сотрудничества прокуратуры и НКО Г.Х.Ефремова выделила следующие:

- «Различные формы и методы предупреждения и пресечения правонарушений.
- Предупреждение и пресечение злоупотреблений властью.
- Правовое просвещение различных категорий, групп, слоев населения.
- Совершенствование работы прокуратуры с обращениями граждан и организаций.
- Информирование общественности о состоянии законности и правопорядка в стране.
- Информирование общественности о деятельности прокуратуры, о принимаемых мерах по установлению законности, проблемах, с которыми сталкивается прокуратура при осуществлении прокурорского надзора.»<sup>15</sup>

В Приложении к сборнику материалов Круглого стола в НИИ прокуратуры приведена Информационная справка о формах и методах взаимодействия органов прокуратуры с общественными объединениями, в которой в качестве новых дополнительных форм взаимодействия органов прокуратуры с общественными

---

<sup>14</sup> Ефремова Г.Х. Выступление. // Формы и методы взаимодействия органов прокуратуры с общественными объединениями. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью №2 (161).М., 2003. - 89с. Цит. по эл. версии: [http://nadzor.pk.ru/analit/show\\_a.php?id=644](http://nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id=644)

<sup>15</sup> Там же

объединениями можно рекомендуется:

- «предварительное и текущее согласование в вопросах планирования и совместного осуществления некоторых профилактических мероприятий по предотвращению правонарушений в бытовой сфере, в отношении несовершеннолетних и отдельных категорий потерпевших,
- заключение долгосрочных соглашений о взаимодействии в обмене статистической и текущей информацией о правонарушениях в бытовой сфере, в отношении журналистов и иной тематике по специальным запросам НКО,
- участие сотрудников общественных объединений в качестве примирителей при рассмотрении административных материалов, материалов проверки на предмет наличия оснований для возбуждения уголовных дел некоторых категорий,
- привлечение сотрудников общественных объединений на стадии расследования некоторых категорий уголовных дел в качестве общественного помощника прокурора, эксперта, социального адвоката, психолога-консультанта, примирителя или специалиста,
- подготовку, публикацию и широкое распространение брошюр, листовок, информационных материалов о способах предотвращения конкретных правонарушений, роли прокуратуры и общественности в защите прав граждан,
- совместную разработку планов и участие в качестве правовых консультантов и лекторов в рекламно-информационных кампаниях, проводимых НКО с целью привлечения внимания общества к проблеме правового просвещения и предотвращения различных форм экстремизма, наркомании, детской беспризорности, домашнего насилия, коррупции и т.п.»<sup>16</sup>

Мы видим в этом тексте реальное желание развивать подлинно партнерские отношения Прокуратуры и НКО<sup>17</sup>. Отметим здесь, что Круглый стол, материалы которого мы здесь проводили, проходил в октябре 2002 г., то есть в период преобладания тенденций к развитию партнерской модели взаимодействия власти и общественных

---

<sup>16</sup> Ефремова Г.Х., Пантелеев Б.Н. Информационная справка о формах и методах взаимодействия органов прокуратуры с общественными объединениями. // *Формы и методы взаимодействия органов прокуратуры с общественными объединениями. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью №2 (161)*. М., 2003.- 89с. Цит. по эл. версии: [http://nadzor.pk.ru/analit/show\\_a.php?id=644](http://nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id=644)

<sup>17</sup> Отметим, что один из авторов этих рекомендаций и далее являлся активным участником обсуждений форм взаимодействия прокуратуры и общественных организаций, последовательно отстаивая эффективность партнерской модели: Б.Пантелеев. *Взаимопонимание как основа взаимодействия органов прокуратуры с общественными объединениями. // Гражданский форум. Год спустя.* - М., 2003. С. 60-66; Пантелеев Б.Н. *Сотрудничество органов государственной власти с общественностью. (На примере взаимодействия прокуратуры с НПО в предупреждении дискриминации и ксенофобии).* - М.: Московское бюро по правам человека, Academia, 2007. - 116 с.

организаций. В последующие годы более востребованной со стороны российской власти оказалась все же патерналистская модель, что не могло не сказаться и на формах сотрудничества НКО и прокуратурой.

Обоюдное желание развивать сотрудничество, выявленное в период 2002-2003 гг, не привело, однако, к созданию каких-либо институциональных форм подобного сотрудничества на федеральном уровне, что было, возможно, связано с личными качествами Генерального прокурора – В.Устинова. Такие формы были все же найдены на уровне российской столицы – г. Москвы, где летом 2004 года был создан Общественный Совет по взаимодействию прокуратуры города Москвы с общественными организациями. Его презентация состоялась 20 июля 2004 г. на совместной пресс-конференции правозащитников и работников московской прокуратуры. В него вошли представители 10 общественных организаций, таких как Комитет «За гражданские права», «Институт прав человека», общество содействия повышению правовой культуры «Щит» и др.

«По словам заместителя Прокурора города Москвы Михаила Никонова, учреждение Общественного Совета является показателем того, что «прокуратура столицы использует все больше открытых форм в своей работе». Руководитель отдела прокуратуры Москвы по надзору за исполнением уголовного наказания Владимир Овчинников высказался более конкретно. «Мы постоянно работаем с общественными организациями и решаем все возникающие вопросы, - сказал он. - Для меня это реальная помощь: я не могу знать все, и те сигналы, которые мне дают правозащитники, я использую в своей работе».

Руководитель Комитета «За гражданские права» Андрей Бабушкин высоко оценил значимость создания Совета: «Нельзя сказать, что до создания Общественного Совета не велось сотрудничества между прокуратурой и общественными организациями. Но потенциал общественных организаций использовался прокуратурой не полностью. Можно сказать, что теперь мы вышли на новый этап конструктивного сотрудничества».

«Причиной для создания нового консультативного органа стало наше стремление содействовать налаживанию диалога власти и общества. Общественный совет будет не только и не столько выразителем нашего мнения, хотя наши объединения тоже являются элементами гражданского общества, а тем инструментом, через который самые разные общественные организации смогут более тесно и продуктивно работать с органами прокуратуры», - заметил президент общественной организации по содействию повышению правовой культуры «Щит» Герман Иванцов»<sup>18</sup>. Герман Иванцов был

---

<sup>18</sup> Диалог власти и общества возможен - через прокуратуру. <http://old.iamik.ru/16812.html>

утвержден председателем этого общественного совета.

Сегодня, через три с половиной года после создания этого совета можно с уверенностью сказать, что этот эксперимент оказался достаточно успешен. Совет работает, обсуждает достаточно острые вопросы взаимодействия прокуратуры и общества. Одной из первых инициатив Совета было предложение мэру и Правительству Москвы для предупреждения нарушений законов ускорить рассмотрение ранее направленных обращений членов общественного Совета по организации диалога с объединениями жителей Москвы через формирование при префектах и департаментах Правительства Москвы (прежде всего связанных с имущественно-земельным комплексом столицы) общественных Советов из представителей общественных объединений граждан, давно вносящих предложения об устранении нарушений законов.<sup>19</sup>

По крайней мере в некоторых московских округах подобные советы были созданы. Так, например, в Интернете имеется сообщение о том, что «Общественный Совет по взаимодействию Прокуратуры ЮЗАО г. Москвы с общественными организациями открывает 14 сентября 2005 года на территории района консультационно-правовой пункт в целях оказания бесплатной юридической помощи жителям и организациям района. Консультации по гражданским, административным, трудовым, семейным, наследственным, жилищным, налоговым, земельным и иным правовым вопросам осуществляют представители Студенческого консультативного Бюро юридического факультета Российского Университета дружбы народов, являющегося членом Консультативной группы Совета.»<sup>20</sup>

В качестве примеров последующей работы этого общественного совета можно привести Круглый стол "Причины и последствия нарушений законов при застройке Москвы", состоявшийся в феврале 2006 г.<sup>21</sup>, а также заседание совета на тему: «Нарушения прав граждан при развитии самоуправления (местного и жилищного)», которое состоялось в июне 2006 г.<sup>22</sup>

Перспективы создания подобного совета на федеральном уровне появились в 2006 г., после прихода на пост Генерального прокурора Юрия Чайки. Так, по сообщению ИТАР-ТАСС, выступая в Совете Федерации, он отметил целесообразность создания при

---

<sup>19</sup> Общественный Совет по взаимодействию прокуратуры Москвы и НКО. // <http://control.hro.org/okno/pr/2004/08/24.php>

<sup>20</sup> [http://uzao.mos.ru/main.asp?document\\_id=166026](http://uzao.mos.ru/main.asp?document_id=166026)

<sup>21</sup> <http://akno.lipetsk.ru/inf80206.htm>

<sup>22</sup> <http://ikd.ru/node/1136/print>

Генпрокуратуре Совета из представителей правозащитных и общественных «широко известных» организаций. Он также отметил положительный опыт участия представителей таких организаций в обсуждении концептуальных вопросов.

Прозрачность и открытость работы прокуратуры Чайка назвал одним из основных направлений в ее деятельности. "Считаю, что прозрачность и открытость в нашей работе, понимание обществом принимаемых решений, своевременное разъяснение позиций позволит не допустить ненужное, а порой и искусственно нагнетаемое напряжение", - заметил он<sup>23</sup>. В августе 2006 года в СМИ появилось сообщение о начале сотрудничества с Прокуратурой Общественной палаты РФ: «Общественная палата РФ и Генеральная прокуратура России договорились о создании общественно-консультационного совета, в состав которого войдут представители Палаты и прокуратуры. На состоявшейся 29 августа встрече необходимость такого взаимодействия признали генеральный прокурор РФ Юрий Чайка, секретарь Общественной палаты РФ Евгений Велихов и председатель Комиссии Общественной палаты по общественному контролю за деятельностью правоохранительных органов, силовых структур и реформированием судебно-правовой системы Анатолий Кучерена.

"С руководством Генпрокуратуры мы договорились о сотрудничестве и формах взаимодействия, в том числе, о создании Общественно-консультационного совета при генеральном прокуроре. Задача данного органа - взаимодействие по проблемам защиты прав и свобод граждан, борьбы с коррупцией и преступностью", - сообщил А.Кучерена<sup>24</sup>.

Позже все же был, по-видимому, выбран все же не путь создания нового общественного света при прокуратуре, а путь реформирования уже имеющегося Научно-консультативного совета, в который ранее входили только представители научного и экспертного юридического сообщества. Так, в феврале 2007 г. в сообщении о заседании научно-консультативного совета указывалось, что «В заседании приняли участие члены Научно-консультативного совета: председатель центрального совета Общероссийского общественного движения «Гражданское общество», член Общественной палаты Российской Федерации Анатолий Кучерена, председатель Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Павел Крашенинников, ректор МГЮА, академик и член Президиума РАН Олег Кутафин, начальник правового управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации Евгений Сидоренко, начальник правового

---

<sup>23</sup> <http://hghltd.yandex.net/yandbtm?url=http%3A%2F%2Fwww.asi-tass.ru%2Fprint%2F59723.html&text>

<sup>24</sup> <http://www.oprf.ru/publications/research/massmedia/1810>

департамента МВД России Валерий Черников, председатель фонда «Право матери» Вероника Марченко и др.»<sup>25</sup>. К сожалению, и в этом случае, несмотря на ранее выраженную готовность Генерального прокурора, в состав обновленного совета не вошли представители ведущих правозащитных организаций, и, судя по представленным выше данным о членах совета, это скорее все же не Общественный, а Межведомственно-экспертный совет. Стоит также отметить, что на официальном сайте Генеральной прокуратуры, в отличие от сайте МВД, где есть специальный раздел «Общественный совет», нам не удалось найти информации о составе и работе Научно-консультативного совета – на нем отсутствует соответствующий раздел, безрезультатен был и поиск с использованием «окна поиска»

В 2006-2007 гг. во многих регионах России началось повсеместное создание Общественных советов при прокуратурах республик, краев и областей. В ряде случаев в рамках этих советов удавалось собрать представителей реальных правозащитных и других общественных организаций и обеспечить совместное обсуждение важных для развития правового государства проблем. Важным условием для реализации такого варианта было наличие инициативы самих правозащитных организаций.

Так, например, в июле 2007 года прокурор Республики Коми Шуклин А.И. встретился с представителями двух крупных правозащитных организаций Республики Коми (Коми правозащитная комиссия «Мемориал» и Правозащитное движение «За социальную справедливость»), входящих в созданную 4 июня 2007 года Коалицию правозащитных организаций Республики Коми. Правозащитники на встрече сообщили об основных проблемах над которыми они работают, и к которым они хотели бы привлечь внимание прокуратуры Республики Коми. В частности обсуждались темы лекарственного дефицита, черных риэлторов, закрытости судебных заседаний, длительности судебного производства, следственной волокиты в милиции, незаконных поборов на кладбищах, следственных махинаций приводящих к тому что от ответственности уходят преступники и жертвы не находят защиты. В конце беседы правозащитники предложили прокурору несколько механизмов взаимодействия прокуратуры республики и общественных организаций. Прежде всего, было предложено

---

<sup>25</sup> Веб-сайт Генеральной прокуратуры РФ

создать совет при прокуроре из представителей наиболее активных общественных структур, как это делается в некоторых регионах России<sup>26</sup>.

Три месяца спустя старший помощник прокурора региона Юрий Князев уже сообщил корреспонденту информационного агентства «КомиОнлайн», что по инициативе общественников создается общественный совет при Прокуратуре республики Коми. В этот совет войдут представители девяти общественных организаций. в списке значатся Петр Байда от регионального отделения «Российского союза ветеранов Афганистана», исполнительный директор регионального отделения «ОПОРЫ России» Владимир Кононов, лидер регионального движения пенсионеров «За социальную справедливость» Тамара Кузьминых, руководитель Коми правозащитной комиссии «Мемориал» Игорь Сажин, руководитель Ухта-Печорского «Мемориала» Андрей Ткаченко, представитель общественного движения коми-ижемцев «Изьватас» Валентина Семяшкина, представитель сыктывкарской ассоциации многодетных семей Константин Ордин, Елена Струтинская от «Женской палаты» и председатель организации «Живая педагогика» Алексей Фролов. По словам Князева, список не окончательный, поскольку изначально в совет также хотели войти экологи и представители различных конфессий<sup>27</sup>.

Летом этого же года в другой республике Северо-Западного Федерального округа РФ, в Карелии, также был создан Общественный совет при республиканской прокуратуре, но здесь он имел и свое название «Общественный совет по предотвращению коррупции». В этом случае инициатива исходила от прокуратуры Карелии, и, как отмечается в сообщении Карелинформа, прокуратура обратила внимание именно на общественные объединения, т.к. их «правовой статус урегулирован специальным федеральным законом, уставной целью они провозглашают содействие процессам демократизации и становлению правового государства, и именно они более активно взаимодействуют с органами прокуратуры».

В Совет вошли 15 членов различных общественных организаций и соинститутов Карелии: зампредседателя Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека при Главе РК Юрий Шабанов; помощник главного федерального инспектора РК Святослав Базильчук; декан юрфака ПетрГУ Сергей Чернов; директор Карельского филиала Северо-Западной Академии госслужбы Роман Пивненко; президент Союза промышленников и предпринимателей РК Юрий Пономарев; председатель Союза журналистов Карелии Анатолий Цыганков; Александр Калинин (Совет ветеранов прокуратуры РК); Антон Сеничев (агентство поддержки малого и

---

<sup>26</sup> Пресс-релиз Коми региональной общественной организации Комиссия по защите прав человека «Мемориал», 12 июля 2007 г.

<sup>27</sup> Агентство Росбалт, <http://www.rosbalt.ru/2007/10/13/422047.html>

среднего бизнеса); Татьяна Лебедева (КРОД «Совет женщин»); Игорь Пальцев (КРОО «Молодежный правозащитный союз Карелии»); Надежда Махаева (Объединение организации профсоюзов Карелии); Андрей Плаксин (молодежная организация AWARD); Валентина Вонти (КРОО «Общество солдатских матерей»); Николай Оськин (карельский ресурсный центр общественных организаций) и Татьяна Трифонова (КРОО «Союз»)<sup>28</sup>.

Мы видим здесь достаточно существенные различия состава Совета по сравнению с вариантом Республики Коми – в этом случае собственно лидеры НКО составляют примерно половину состава Общественного совета, а остальная половина – это представители региональной власти и администрации Президента РФ, юридической науки, бизнеса и ветеранов прокуратуры. Этот пример еще раз подтверждает тезис о том, что для реализации партнерской модели взаимодействия необходима не только добрая воля властных структур (а нашем случае – прокуратуры), но и инициатива самих лидеров НКО, их организационная состоятельность, способность убедить собеседника в возможности и целесообразности партнерской формы сотрудничества. В противном случае с неизбежностью будет реализовываться патерналистская модель.

## **6. Правоохранительные структуры и общественные организации: возможные формы взаимодействия (на примере реализации процесса правосудия)**

В заключение рассмотрим формы взаимодействия различных правоохранительных органов, исполнительной власти и общественности на примере «цикла» или «конвейера» действий, которые претерпевает человек, совершивший правонарушение (Реактивная компонента деятельности правоохранительных органов и их партнеров во власти и обществе). Эти этапы схематично представлены на рис. 1. в виде четырех этапов – Правонарушение; Расследование; Судебный процесс и Исполнение наказания (которое в данном примере, как и в большинстве судебных решений в современной России, связано с лишением свободы).

Мы разделим все процедуры, связанные с процессом реализации правосудия, на два класса – собственно деятельность правоохранительных и судебных органов (нижняя часть рисунка), и контроль за этой деятельностью (верхняя часть рисунка). Как схематично показано на рисунке, деятельность органов МВД связана прежде всего со стадией Расследования, на стадии Судебного процесса действует уже собственно органы правосудия (милиция может выполнять здесь служебную функцию – охраны порядка и конвоирования подсудимых), а на стадии исполнение наказания – наступает уже собственно черед деятельности системы ФСИН. Однако органы МВД могут проводить

---

<sup>28</sup> <http://karelinform.ru/index.php?id=7995>

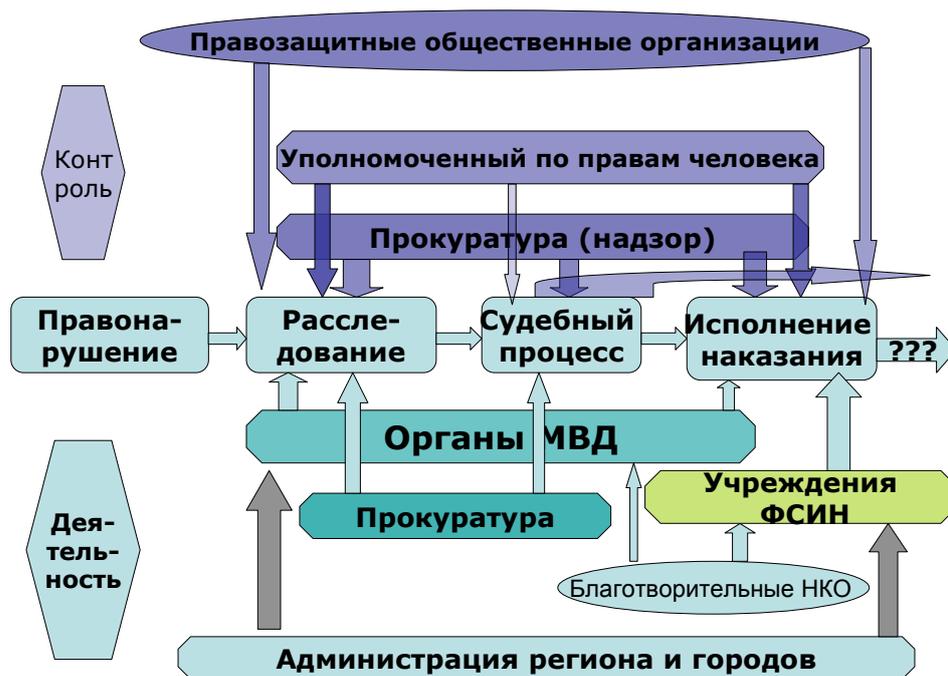


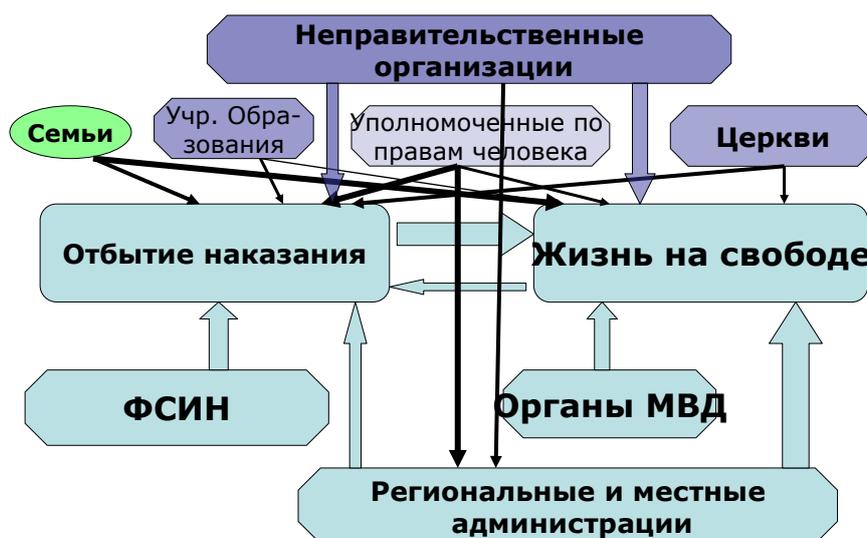
Рисунок 1. Участники реализации процесса правосудия.

расследование и по отношению к уже осужденным (по поводу иных правонарушений), иногда и здесь применяя силовые методы получения признательных показаний. Прокуратура же участвует в проведении расследований тяжких преступлений (сегодня в виде Следственного комитета Генпрокуратуры), а также поддерживая обвинение в суде. Администрация городов и субъектов РФ также может участвовать в этом процессе, но только опосредованно – путем поддержки материальной базы, строительства помещений, региональных прибавок в окладах некоторых служб милиции и т.д. Аналогична роль, пусть и в других масштабах – благотворительных и иных общественных, неправительственных организаций. Основной поток благотворительности направлен, конечно, на учреждения исправительной системы, однако некоторые НКО, созданные самими сотрудниками МВД или ветеранами МВД, помогают и самой системе МВД.

Переходя к верхней части рисунка 1 – реализация контрольной функции, мы видим основную, традиционную для СССР и России надзорную структуру – Прокуратуры, к которой, однако добавился недавно и второй государственный контролирующий институт – институт Уполномоченного по правам человека. И здесь же, хотя этого или не хотят этого сотрудники государственных правоохранительных органов - располагается сфера деятельности общественных правозащитных организаций. В идеале все эти три института должны дополнять друг друга, усиливая взаимное действие. Реальность, однако, часто бывает существенно отличной от идеала.

Важно понимать, что система правосудия подразумевает наличие не только реактивной компоненты, схематично представленной на рис. 1, но и очень важно проактивной составляющей, направленной в случае уже оступившихся людей на предотвращение рецидивов. На рисунке 2 представлена краткая схема участия различных государственных и неправительственных структур в реализации этой компоненты системы правосудия.

Рис. 2. Проактивная компонента



Как отмечено на рисунке 2, основным государственным органом, ответственным за профилактику рецидивов, пока человек отбывает наказание, является система ФСИН, а когда он выйдет на свободу – МВД. Однако так как между ними явно недостаточно взаимодействия, то, как всегда, проблемы возникают «на стыке». И здесь особенно полезными могут быть общественные благотворительные и иные организации, которые могут помогать конкретному человеку и в колонии, и в процессе адаптации к свободной жизни. На схеме указаны и другие институты, участие которых в процессе предотвращения рецидивов крайне желательны. Соответственно, общественные благотворительные организации достигают наибольшего эффекта, когда действуют совместно с такими институтами, как семьи, церкви, учреждения образования, институт Уполномоченного по правам человека. Если же при этом достигается и партнерское сотрудничество с правоохранительными органами и администрациями городов и регионов то положительный эффект будет еще больше.

